



**Universiteit
Utrecht**



VERENIGING
OPENBAAR
ONDERWIJS

Bas Bos, 5545749

Masterscriptie Bestuur en Beleid

Universiteit Utrecht

Scriptiebegeleider: Prof. dr. J.G. van Erp

Tweede lezer: Prof. dr. B. Vis

Stageorganisatie: Vereniging Openbaar Onderwijs

Utrecht, 27 juni 2022

Bestuurlijke samenwerking in het primair onderwijs

Een onderzoek naar doelstellingen en motieven van samenwerking op bestuurlijk niveau in het primair onderwijs, en de mate waarin doelstellingen behaald worden.

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘Bestuurlijke samenwerking in het primair onderwijs: een onderzoek naar doelstellingen en motieven van samenwerking op bestuurlijk niveau in het primair onderwijs, en de mate waarin doelstellingen behaald worden’. Dit onderzoek is uitgevoerd voor de Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO), en is geschreven in het kader van het afronden van de master Bestuur & Beleid aan de Universiteit Utrecht.

Dit onderzoek had ik zonder een aantal mensen niet kunnen opzetten en uitvoeren. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider, prof. dr. Judith van Erp, bedanken voor de begeleiding en hulp gedurende dit traject. Naast de waardevolle inhoudelijke begeleiding, feedback en hulp heb ik ook de betrokkenheid en het contact als buitengewoon prettig ervaren.

Daarnaast gaat ook een woord van dank uit naar de organisatie waar ik gedurende het schrijven van dit onderzoek stage heb mogen lopen: de VOO. De VOO heb ik leren kennen als een organisatie met een belangrijke rol, en tegelijkertijd ook als een zeer prettige omgeving. Met veel plezier heb ik daar de afgelopen maanden mogen meekijken. In het bijzonder bedank ik mijn stagebegeleider, Eddy Habben Jansen, voor de hulp, de fijne samenwerking en de leuke gesprekken. Tot slot wil ik ook mijn medestudenten, Marlous en Gerard, bedanken voor hun feedback, suggesties en het delen van ervaringen.

Met dit onderzoek komt niet alleen een einde aan mijn periode als student aan de Universiteit Utrecht, maar ook (voorlopig?) een einde aan mijn periode in het onderwijs. Ik heb het geluk gehad dat ik zo’n twintig jaar heb mogen genieten van het onderwijs in Nederland. Het onderwijs is een sector waarin van alles speelt, en waar vaak veel om te doen is. Toch heb ik in die twintig jaar het onderwijslandschap leren kennen als een fascinerende en bijzondere sector. Het onderwijs in Nederland, en dit onderzoek heeft mij misschien nog wel verder in gesterkt in deze overtuiging, staat bol van gepassioneerde, inspirerende mensen die vol toewijding en overgave werken aan het ontwikkelen van leerlingen. Mijn dank gaat ook uit naar hen.

Tot slot bedank ik mijn moeder, vader, zus en broertje. Voor de steun, het luisterende oor en ook zeker voor de nodige relativering.

Bas Bos

Utrecht, 27 juni 2022

Samenvatting

Dit onderzoek is een verkennend onderzoek naar bestuurlijke samenwerking in het primair onderwijs in Nederland. Dit onderzoek richt zich op de vraag *‘Welke doelstellingen en overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm in het primair onderwijs in Nederland, en in hoeverre worden deze doelstellingen behaald?’*.

Dit onderzoek sluit aan op de maatschappelijke ontwikkelingen rondom schaalvergroting in Nederland in de publieke sector, en dus ook in het onderwijs. Het onderzoek heeft betrekking op de manier waarop het onderwijs in Nederland is ingericht. Het is een aanvulling op bestaand onderzoek omdat ook gekeken wordt in welke mate de doelstellingen, die voorafgaand aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm geformuleerd worden, behaald worden.

Om de hoofdvraag te beantwoorden is er onderzoek gedaan naar de federatie, de coöperatie, de personele unie, de holding en de bestuurlijke fusie. Door middel van literatuuronderzoek is in beeld gebracht welke bestuurlijke samenwerkingsvormen het primair onderwijs in Nederland kent, en welke doelstellingen, voor- en nadelen en risico's hieraan verbonden zijn. Vervolgens is met een gevalstudie bij acht verschillende *cases* onderzocht welke overwegingen hebben geleid tot de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm, welke doelstellingen daaraan ten grondslag hebben gelegen en in welke mate deze doelstellingen ook daadwerkelijk zijn behaald.

De bevindingen van dit onderzoek kunnen inzicht geven in de verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen die het primair onderwijs in Nederland rijk is, hoe deze bestuurlijke samenwerkingsvormen tot stand komen en hoe ze functioneren. Het onderzoek dient tevens als aanzet tot het nader onderzoeken van bepaalde bestuurlijke samenwerkingsvormen, en tot meer diepgravend onderzoek over schaal in de publieke sector. Daarnaast leiden de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek ook tot een viertal aanbevelingen voor het primair onderwijs in Nederland, en voor beleid hierover.

1. Het nut van de personele unie moet kritisch bekeken worden.
2. Beleidsmakers dienen zich af te vragen in welke mate een holding zinvol en wenselijk is.
3. Medezeggenschapsorganen moeten zich bewust zijn van hun rol bij de totstandkoming van bestuurlijke samenwerkingsvormen, en kritisch kijken naar de doelstellingen.
4. De fusietoets moet aangepast worden.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Vraagstelling	7
1.3 Wetenschappelijke relevantie	8
1.4 Maatschappelijke relevantie	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Onderwijs als publieke taak	10
2.2 Ontstaan schaalvergroting	11
2.3 Governance	13
2.4 Bekostiging van onderwijs	16
2.5 Conclusie theoretisch kader	17
3. Onderzoeksofzet	19
3.1 Methode	19
3.2 Interne validiteit	20
3.3 Externe validiteit	21
3.4 Betrouwbaarheid	21
3.5 Dataverzameling	22
3.5.1 Selectie van casussen	22
4. Resultaten	24
4.1 Deelvraag 1: Bestuurlijke samenwerkingsvormen in het onderwijs	24
4.1.1 Inleiding	24
4.1.2 Bestuurlijke samenwerkingsvormen	24
4.1.3 Doelstellingen	29
4.1.4 Risico's	32
4.1.5 Tussenconclusie deelvraag 1	36
4.2 Deelvraag 2: overwegingen	37
4.2.1 Inleiding	37
4.2.2 Holding	37
4.2.3 Personele Unie	44
4.2.4 Bestuurlijke fusie	47
4.2.5 Coöperatie en federatie	53
4.2.6 Tussenconclusie deelvraag 2	55

4.3 Deelvraag 3: de mate waarin doelstellingen worden behaald	57
4.3.1 Inleiding	57
4.3.2 Holding	57
4.3.3 Personele unie	59
4.3.4 Bestuurlijke fusie	59
4.4.5 Coöperatie en federatie	61
4.4.6 Tussenconclusie deelvraag 3.....	61
5. Conclusie, discussie en aanbevelingen.....	63
5.1 Conclusie	63
5.2 Methodologische beperkingen.....	65
5.3 Discussie.....	66
5.4 Aanbevelingen	69
5.4.1 Aanbevelingen voor de praktijk.....	69
5.4.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	71
6. Literatuurlijst.....	73
Bijlagen.....	80
Bijlage 1: Topiclijst interview bestuurder.	80
Bijlage 2: Topiclijst interviews medezeggenschapsorgaan	81

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de jaren tachtig van de vorige eeuw kreeg Nederland te maken met een trend van schaalvergroting (ESB Redactie, 2016). De overheid zag schaalvergroting, zo blijkt uit beleid van de jaren '80 en '90, als een wenselijke oplossing voor maatschappelijke problemen. Later, eind jaren '90, kwam dit onder druk te staan: de menselijke maat moest weer terugkeren. Toch wordt schaalvergroting, sinds de financiële crisis van 2008, opnieuw gepropageerd. Vanaf 2012 komt er druk te liggen op ziekenhuizen, en voor gemeenten komt het accent te liggen op schaalvergroting, door een verhoging van de norm voor wat betreft het aantal inwoners naar 100.000 (Portengen, 2018). Inmiddels is duidelijk dat bij grote organisaties ook de nodige incidenten plaats hebben gevonden. Bij woningcorporatie Vestia bijvoorbeeld werd begin 2012 duidelijk dat er zich een groot financieel debacle heeft afgespeeld. Woningcorporaties werden door fusies en overnames in veel gevallen grote bedrijven, een trend van schaalvergroting die paste in het tijdsbeeld (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014). Schaalvergroting is niet zonder risico's, blijkt uit de parlementaire enquête die is gehouden naar aanleiding van het schandaal bij Vestia (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014). Na de verzelfstandiging blijft het toezicht onder de maat, en is er sprake van ontspoorde bestuurders, beloningsdiscussies en tekortkomingen in het interne en het externe toezicht (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014). Dat schaalvergroting weer terug is, ondanks incidenten met bijvoorbeeld Vestia, komt volgens Portengen (2018) doordat besturen willen groeien, overheidsbeleid dat streven niet kan afremmen en landelijk beleid schaalvergroting aanmoedigt sinds 2008.

Ook in het onderwijs is schaal een actueel onderwerp, en ook hier kan schaalvergroting leiden tot incidenten. Uit de parlementaire enquête over woningcorporaties blijkt al dat incidenten zoals bij woningcorporaties ook in andere maatschappelijke sectoren, zij het niet in dezelfde omvang, plaatsvinden (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014). Sinds 2000 is het gemiddeld aantal scholen per schoolbestuur in het primair onderwijs ongeveer verdubbeld (ESB Redactie, 2016, Van Schoonhoven, 2019). De laatste decennia tekent zich een versnellende ontwikkeling af van nieuwe bestuurlijke samenwerkingsvormen in het funderend onderwijs. Besluiten van bevoegde gezagsorganen om samen te werken, mogelijk ontstaan door krimp in het onderwijs, hebben geleid tot nieuwe vormen van bestuurlijke schaalvergroting (Brekelmans & Sprengers, 2022). In het onderwijs in Nederland is al langer bewust aangestuurd op schaalvergroting. Voorbeelden hiervan zijn de integratie van kleuter- en lager onderwijs in 1985 en de operatie Toerusting en bereikbaarheid in 1994 (Blank, 2015). Vanaf 1991 werd verdere schaalvergroting

bewerkstelligd door de opheffingsnorm te relateren aan de leerlingendichtheid per gemeente, en vanaf 1997 tot 2002 door de ‘Stimuleringsbijdrage bestuurlijke krachtenbundeling’ (Waterreus, 2009). De afgelopen jaren is er ook een afname zichtbaar in het aantal scholen en schoolbesturen in Nederland. Dat schaalvergroting ook in het onderwijs niet altijd goed uitpakt, blijkt wel uit de verzelfstandiging van de stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam (BOOR). De verzelfstandiging van BOOR, goed voor 85 scholen, ruim 4000 medewerkers en bijna 30000 leerlingen, zou de onderwijskwaliteit ten goede komen. Een inval van het Openbaar Ministerie bij de scholenkoepel volgde, vanwege sterke vermoedens van bouwfraude (Hoogstad, 2014). Het voormalig hoofd huisvesting wordt uiteindelijk veroordeeld tot een jaar cel voor het aannemen van steekpenningen (Venema, 2017). Schaalvergroting is in de publieke sector in Nederland weer terug, en dus ook in het onderwijs. Dat blijkt ook uit de cijfers: in 2012/2013 waren er 7346 scholen in het funderend onderwijs. In 2021/2022 waren dit er nog 6624. Dit is een afname van 9.83%. Ook het aantal schoolbesturen is in Nederland afgenomen. Van 1128 in 2012/2013, naar 918 in 2021/2022, een afname van 18.62%.

Daarnaast is bekend dat er in 1999 in het PO 2161 schoolbesturen en 7067 scholen waren. In 2022 waren er 918 schoolbesturen en 6624 scholen. De gemiddelde hoeveelheid leerlingen komt sterk overeen. 218 in 1999 en 224 in 2022. Er lijkt in het primair onderwijs dus vooral sprake van bestuurlijke schaalvergroting (Van Schoonhoven, 2019) (PO-Raad, 2022). Het gemiddeld aantal leerlingen per bestuur is in het primair onderwijs dan ook gestegen in de afgelopen 10 jaar. Van 1367 leerlingen per bestuur in 2011/2012, naar 1615 leerlingen per bestuur in 2021/2022 (PO-Raad, 2022).

Jaartal	Aantal besturen	Aantal scholen	Leerlingen per school
1999	2161	7067	218
2022	918	6624	224

Tabel 1: aantal besturen en scholen in het primair onderwijs in Nederland, in 1999 en 2022

In het voortgezet onderwijs is dat anders. Het aantal schoolbesturen is daar tussen 1999 en 2017 niet gehalveerd, maar met vijftien procent gedaald. Het gemiddeld aan leerlingen is gestegen van 970 tot 1522. Hier lijkt dus sprake van schaalvergroting op schoolniveau (Van Schoonhoven, 2019).

1.2 Vraagstelling

Duidelijk is dat er de afgelopen jaren opschaling van publieke voorzieningen in Nederland heeft plaatsgevonden. Deze trend is zichtbaar in de gehele publieke sector, en dus ook in het onderwijs. De vraag ligt voor de hand of dit effectief en doelmatig is gebleken. De afname van

het aantal scholen en, in sterkere mate, schoolbesturen in Nederland kan vragen en problemen oproepen. Is deze afname wenselijk? Wat wordt er getracht te bereiken met bestuurlijke samenwerking? Is er voor de juiste bestuurlijke samenwerkingsvorm gekozen? Meer begrip over nut en noodzaak van verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen in het onderwijs in Nederland is nodig, en met dit onderzoek wordt geprobeerd daaraan bij te dragen. Door te kijken naar verschillende individuele vormen van bestuur kunnen overwegingen, motieven, doelstellingen en voor- en nadelen in kaart gebracht worden van verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen in het onderwijs in Nederland. Aangezien bestuurlijke schaalvergroting met name plaatsvindt in het primair onderwijs en in mindere mate in het voortgezet onderwijs (Van Schoonhoven, 2019), zal dit onderzoek gericht zijn op het primair onderwijs. In dit onderzoek is derhalve de centrale onderzoeksvraag:

Welke doelstellingen en overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm in het primair onderwijs in Nederland, en in hoeverre worden deze doelstellingen behaald?

Om deze hoofdvraag goed te kunnen beantwoorden, komen de volgende deelvragen in dit onderzoek aan bod:

- *Welke bestuurlijke samenwerkingsvormen kent het primair onderwijs in Nederland, en welke doelstellingen en voor- en nadelen hiervan worden in de literatuur onderscheiden?*
- *Welke overwegingen leiden bij besturen van primair onderwijsinstellingen tot de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm in Nederland?*
- *In hoeverre behalen schoolbesturen in het primair onderwijs de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm?*

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant om meerdere redenen. Allereerst ontbreekt er onderzoek over de doelstellingen van schoolbestuurders voorafgaand aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm. Hoewel er fusie-effectrapportages (FER) bestaan wanneer er voor een fusie wordt gekozen, is een dergelijk document niet verplicht bij de keuze voor een andere samenwerkingsvorm. Daarnaast is er weliswaar onderzoek gedaan naar de relatie tussen bestuur en veranderingen in de school en prestaties van leerlingen (Honingh et al., 2017), maar uit dat onderzoek volgt daar geen duidelijk verband tussen, en wordt er juist gepleit voor besturen die zelf kritisch nadenken over hoe ze willen besturen en hoe ze willen bijdragen aan

onderwijskwaliteit. Onderzoek naar de vraag of deze overwegingen en doelstellingen spelen bij bestuurders wanneer gekozen wordt voor een bepaalde bestuurlijke constructie, ontbreekt. Ook kan dit onderzoek bijdragen aan kennis op het gebied van samenwerkingsvormen in het openbaar bestuur op andere beleidsterreinen dan onderwijs. Opgedane kennis over samenwerkingsvormen in het onderwijs, kan wellicht ook gebruikt worden in andere (publieke) sectoren. Tot slot is het relevant om te bekijken of de gestelde doelen en overwegingen van bestuurders die ten grondslag liggen aan de keuze voor een bestuurlijke constructie in de praktijk ook daadwerkelijk behaald worden, een hiaat in de bestaande wetenschappelijke literatuur. Er bestaat veel theoretische kennis over de mogelijke voor- en nadelen van iedere bestuurlijke samenwerkingsvorm, maar kennis over de praktijk ontbreekt grotendeels.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Allereerst is dit onderzoek maatschappelijk relevant vanwege demografische ontwikkelingen in Nederland. In grote delen van ons land hebben schoolbesturen te maken (gehad) met dalende leerlingenaantallen. Dit heeft geleid tot grote uitdagingen voor scholen. Deze daling is voor veel scholen aanleiding om samen te werken met andere besturen in de regio (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018). Deze daling in het aantal basisschoolleerlingen zal, zo is voorzien, tot 2025 aanhouden. Daarna neemt dit aantal naar verwachting weer toe. Daar waar het op dit moment dus voor de hand ligt dat scholen in aantal afnemen door een daling van het aantal leerlingen, lijkt het te verwachten dat het aantal leerlingen ná 2025 weer toeneemt (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019). Hierdoor zou er juist weer behoefte kunnen ontstaan aan meer basisscholen. Daar waar door bestuurlijke fusies lokaal openbaar onderwijs of onderwijs vanuit een bepaalde denominatie kan verdwijnen, zou het in het kader van zowel de garantiefunctie van het openbaar onderwijs als de te verwachten groei van de doelgroep een goed alternatief kunnen zijn om samenwerkingsmogelijkheden tussen schoolbesturen, anders dan een bestuurlijke fusie, nader te onderzoeken. Het maatschappelijk belang van dit onderzoek komt daarnaast naar voren in de op dit moment zeer actuele discussie rondom de beschikbaarheid van openbaar onderwijs in Nederland, de garantiefunctie. In maart 2022 beantwoordde minister Wiersma (Primair en Voortgezet Onderwijs) vragen over het voorstel in de Maastrichtse gemeenteraad om het openbaar voortgezet onderwijs af te schaffen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022). Waarom schoolbesturen juist wel of juist niet kiezen voor een bepaalde samenwerkingsvorm, kan inzicht geven in wat er nodig is voor schoolbesturen om tot effectieve en passende bestuurlijke samenwerking te komen, en de nadelige gevolgen of risico's hiervan zoveel mogelijk te beperken.

2. Theoretisch kader

2.1 Onderwijs als publieke taak

De overheid is verantwoordelijk voor publieke belangen, zoals goed onderwijs dat voor iedereen betaalbaar en toegankelijk is. Om dit te realiseren, schakelt de overheid privaatrechtelijke rechtspersonen in. Onderwijswetgeving schrijft geen rechtsvorm voor, maar het merendeel van de onderwijsinstellingen wordt in stand gehouden door een stichting (Fernandez et al., 2016). Voor het openbaar onderwijs geldt dat het bevoegd gezag van een openbare school het gemeentebestuur, of een door de gemeente opgerichte rechtspersoon is. Dit komt voort uit de kritiek dat het gemeentebestuur als beleidsmaker en instandhouder een dubbele pet droeg. Door verzelfstandiging worden die rollen nu gescheiden (Nap, 2018).

Positie van openbaar onderwijs

In Nederland wordt er onderscheid gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Bijzondere scholen geven les op basis van een godsdienst, visie of levensovertuiging. Openbaar onderwijs is niet gebaseerd op een godsdienst of levensovertuiging. De overheid financiert zowel het openbare als het bijzondere onderwijs (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020). Dit onderscheid tussen bijzonder en openbaar onderwijs kent een lange geschiedenis van politieke discussie en parlementaire besluitvorming. De Grondwetsherziening van 1917 betekende het einde aan de kiesrecht- en schoolstrijd. Alle mannen van boven de 23 jaar mochten voortaan stemmen, en er werd besloten dat bijzonder onderwijs op dezelfde wijze recht had op financiële overheidssteun als het openbaar onderwijs (ProDemos, 2017). In artikel 23 van de Grondwet is vastgelegd dat onderwijs voorwerp van overheidszorg is, en in het derde en vierde lid worden grondwettelijke waarborgen met betrekking tot het openbaar onderwijs beschreven. “In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen”.

Het is niet aan de rijksoverheid of de minister van OCW om openbare scholen in stand te houden. Deze taak is in beginsel neergelegd bij gemeenten en provincies. In hoofdlijnen geldt: in elke gemeente moet openbaar onderwijs worden aangeboden. Is dat niet het geval, dan kunnen ouders een verzoek daartoe indienen. In het geval van primair onderwijs kan dat bij de gemeenteraad, en indien het gaat om voortgezet onderwijs moet dat bij het college van B en W. Als er eenmaal een school is voor openbaar onderwijs, dan wordt dit in stand gehouden door een rechtspersoon. Dat is tegenwoordig meestal een stichting voor openbaar onderwijs. Deze stichting kan ook besluiten nemen over fusies of opheffing. In het bestuur van de stichting moet

een overheersende invloed van de overheid zijn verzekerd. Voor de instandhouding van de openbare school zijn er meerdere mogelijkheden. Het is onder meer mogelijk een samenwerkingschool te starten, waarbij openbaar en bijzonder onderwijs samen worden aangeboden in een school. Ook een samenwerkingsbestuur kan: een schoolbestuur dat openbare en bijzondere scholen in stand houdt. Op deze manier kan een fusie of zelfs opheffing worden voorkomen (Van Schoonhoven, 2019).

2.2 Ontstaan schaalvergroting

In 2005 signaleert de Onderwijsraad dat de schaalvergroting in het onderwijs, die de overheid jarenlang stimuleerde, te sterk is doorgezet (Onderwijsraad, 2005). Deze schaalvergroting kan op verschillende manieren plaatsvinden, onder meer door scholen-, vestigings- en bestuurlijke fusies. Om nieuwe fusies en dus verdere schaalvergroting te voorkomen, wordt in 2010 een wetsvoorstel betreffende de invoering van de fusietoets aangenomen in de Tweede Kamer, en wordt de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) ingesteld, die de minister over de ingediende fusieaanvragen zou adviseren (Van Schoonhoven, 2019). In 2011 neemt ook de Eerste Kamer dit wetsvoorstel aan (*Fusietoets in het onderwijs (32.040)*, z.d.). Met het introduceren van de Fusie-effectrapportage (FER) en de fusietoets werd getracht de schaalvergroting in het onderwijs een halt toe te roepen. In de loop der jaren wordt een aantal onderdelen van de regeling gewijzigd. Indien een school meer dan 15% leerlingendaling kent, is er geen advies van de CFTO meer nodig. Vanaf 2015 is het voor het gehele praktijkonderwijs niet langer nodig een fusietoets uit te voeren. In 2017 wordt besloten dat in zowel het primair als in het voortgezet onderwijs alleen de grootste en meest complexe fusies toetsplichtig zouden blijven. In het voortgezet onderwijs werd de fusietoets vanaf 2017 ook bij krimp niet meer uitgevoerd. Sinds 1 augustus 2018 worden er geen aanvragen op het gebied van fusies voorgelegd aan de CFTO. Wat overblijft, is de fusie-effectrapportage, en inspraak van de medezeggenschap (Van Schoonhoven, 2019). In de FER, die is vastgelegd in artikel 64b van de Wet op het Primair Onderwijs, worden onder meer motieven, alternatieven en doelstellingen voor de voorgenomen fusie beschreven. In het regeerakkoord Rutte III uit 2017 wordt de fusietoets in het primair onderwijs zelfs integraal geschrapt. Hoewel dit voorstel door de Tweede Kamer is aangenomen op 10 september 2019, heeft de Eerste Kamer dit wetsvoorstel verworpen op 16 juni 2020 (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2021). Op dit moment zijn bestuurlijke fusies, die gezien worden als intersectorale fusie, toetsplichtig. Voor een intersectorale fusie bestaan geen specifieke toetscriteria (DUO, z.d.)

Dalende leerlingenaantallen

Een dalend leerlingaantal vereist voor schoolbesturen een andere aanpak dan een situatie van groei en concurrentie. In 2018 geven de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan dat als gevolg van demografische ontwikkelingen het aantal leerlingen in het Nederlandse onderwijs daalt. Dit leidt tot uitdagingen voor schoolbesturen. Hoewel in het primair onderwijs de grootste daling achter de rug lijkt, zal de daling in het voortgezet onderwijs nog doorgaan tot ten minste 2030. Besturen zullen moeten samenwerken en innoveren. In het primair onderwijs is er tegelijkertijd aandacht voor een pluriform scholenaanbod en thuisnabij onderwijs. Daarom wordt er jaarlijks 20 miljoen euro uitgetrokken voor de kleinescholentoeslag. In het voortgezet onderwijs wordt ingezet op meer ruimte voor samenwerking in de regelgeving. De twintig procent overlap tussen de voedingsgebieden van betrokken scholen wordt teruggebracht naar één procent en daarnaast wordt er onderzocht welke financiële prikkels tot samenwerking er nu worden ingezet en of deze afdoende werken. Er wordt dus wederom ingezet op samenwerking en schaalvergroting (Van Engelshoven & Slob, 2018).

Geen grens aan groei

Er is een verplichting voor de gemeenten om een voldoende aantal scholen voor openbaar onderwijs te hebben. Tegelijkertijd zijn er regels en bekostigingsvoorwaarden voor scholen, en wanneer scholen te lang te weinig leerlingen tellen, wordt de financiering stopgezet. Al deze regels en voorwaarden zijn opgenomen in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) (Van Schoonhoven, 2019). Daar waar deze wetten voorzien in regels rondom minimumaantallen, ontbreken bepalingen over maximale omvang van scholen en besturen. Er zijn geen getalsmatige normen aan de maximale omvang van scholen. Deze beslissing wordt overgelaten aan het schoolbestuur. Ook bestaat er geen wetgeving over de hoeveelheid scholen die één rechtspersoon in stand mag houden. In beginsel kan een school dus tot onbeperkte omvang groeien. Schaalgrootte wordt, los van minimumaantallen, dus in het primair en voortgezet onderwijs niet van overheidswege gereguleerd (Van Schoonhoven, 2019).

Organisatie, taken en kwaliteit

De manier waarop een schoolbestuur georganiseerd is, is van invloed op de manier waarop verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld zijn. Er wordt onderscheid gemaakt tussen één- en meerpitters. Ruim vier op de tien besturen in zowel primair als voortgezet onderwijs

gaat over één school; de zogenoemde eenpitters (Van den Berg, 2020). In het primair onderwijs gaat in schooljaar 2021/2022 42% van de besturen over één school (DUO, z.d.). 93% van de meerpitters heeft een bovenschools management. Bij 79% van de eenpitters is er sprake van een bestuursvorm waarbij de directeur een gemandateerd bestuurder is. Onderwijs- en leerlingenbeleid liggen bij zowel eenpitters als meerpitters primair bij de scholen zelf. Financieel beleid, juridische zaken en identiteitsbeleid is een taak voor bestuurs- of bovenschoolsniveau. Zaken als personeelsbeleid, ICT en kwaliteitszorg worden bij eenpitters op schoolniveau uitgevoerd, terwijl bij meerpitters bovenschools management deze taken uitvoert (Kessel & Hovius, 2011). De wettelijke verantwoordelijkheid voor een school ligt bij het bestuur van de school. Schoolbesturen bevinden zich echter vaak op afstand van onderwijsuitkomsten. Een theoretische koppeling tussen bestuur en veranderingen in de school en prestaties van leerlingen is daarom lastig (Honingh et al., 2017). In hun rapport pleiten Honingh et al. (2017) er ook voor dat besturen zelf kritisch nadenken over hoe ze willen besturen en hoe ze willen bijdragen aan de onderwijskwaliteit. Ook moeten er in dat kader ervaringen uitgewisseld worden met andere besturen.

Verantwoording

In de WPO is vastgelegd dat onderwijsinstellingen een jaarverslag moeten opmaken. Daarnaast zijn allerlei andere verplichtingen op het gebied van verantwoording in de WPO geregeld. Voorbeelden hiervan zijn het aanleveren van een schoolgids en het treffen van een regeling voor het behandelen van klachten. Verantwoording kan meer zijn dan rekenschap afleggen op basis van wettelijke verplichtingen. Het kan bijdragen aan draagvlak en het creëren van publieke waarde. Scholen hoeven zich dus op het gebied van verantwoording niet te beperken tot het aanleveren van een jaarverslag (Van Montfort et al., 2021). De schaalgrootte in het onderwijs kan van invloed zijn op de verantwoording. Uit een literatuurstudie blijkt dat het aantal scholen in een schoolbestuur van invloed is op de interne verantwoording en op de externe dialoog, in het voordeel van grote schoolbesturen (Heijsters et al., 2020).

2.3 Governance

In het onderwijs in Nederland hebben verschillende maatschappelijke ontwikkelingen geleid tot minder *government*, centrale overheidssturing op beleid, en meer *governance*, horizontale en interactieve sturing met meer ruimte voor autonomie en professionals (Noordegraaf & De Wit, 2011). Government is volgens Pierre & Peters (2020) een klassiek model van besturen. De staat, een homogene actor, is de centrale actor in de beleidsvorming. Het model kent een

autoritaire, hiërarchische aard (Pierre & Peters, 2020). Governance, dat later zijn intrede deed als bestuursmodel, kenmerkt zich door een minder hiërarchische manier van besturen. Bij governance kunnen verschillende actoren ook verschillende rollen vervullen in het beleidsproces (Pierre & Peters, 2020). Daarbij moet opgemerkt dat Pierre & Peters (2020) aangeven dat de toenemende invloed van andere actoren dan de staat in governance weliswaar in zekere mate een verandering is ten opzichte van het verleden, maar dat er in het verleden ook geen sprake was van een staat met min of meer absolute macht.

Door de gehele Nederlandse publieke sector heeft een ontwikkeling plaatsgevonden, stelt De Vijlder (2008). Kleinschalige, verzuilde instanties evolueerden naar grote maatschappelijke ondernemingen. Het huidige onderwijsbeleid wordt gekenmerkt door het versterken van de autonomie van besturen en scholen. Kernbegrippen zijn daarbij ruimte, vertrouwen en verantwoording. De overheid geeft aan wat het onderwijs te doen staat, en besturen en scholen hebben de autonomie om het 'hoe' in te vullen (Hofman et al., 2013). Om autonomie te garanderen in het onderwijs vond vanaf de jaren '80 een verschuiving plaats naar meer eigen beleids- en beroepsvormend vermogen. Autonomievergroting is vanaf 1988 een centraal streven in het onderwijs. De overheid stuurt minder direct aan en laat meer over aan de partijen in het veld. Ook hier is een verdere overgang naar meer governance zichtbaar. Het onderwijsveld kreeg nog meer autonomie op het gebied van onderwijs- en personeelszaken en financiën, maar er moeten wel goede CITO scores en leeropbrengsten gerealiseerd worden (Noordegraaf et al., 2015; Pierre & Peters, 2020). De schaalvergroting van het onderwijs in Nederland hangt voor een belangrijk deel samen met de essentiële keuzes die gemaakt zijn voor het onderwijssysteem. Deze schaalvergroting komt voort uit de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar besturen en scholen (Dijkgraaf et al., 2010). Volgens Dijkgraaf et al. (2010) leidt elk systeem met lumpsumfinanciering, leerlingvolgende financiering, opheffings- en stichtingsnormen, decentraal huisvestingsbeleid en min of meer vrije loonvorming tot bepaalde schaaffecten. Pas als er op nagenoeg elk individueel schoolniveau gestuurd zou worden, kan er gegarandeerd worden dat er nauwelijks prikkels voor schaalvergroting zouden zijn. Dit staat echter haaks op de keuzes die zijn gemaakt in het onderwijsbestel (Dijkgraaf et al. 2010).

Het proces van autonomievergroting in het onderwijs in Nederland is gepaard gegaan met fusies en schaalvergroting die in veel gevallen door de overheid zijn aangejaagd, stelt de Onderwijsraad (2008). Deze bestuurlijke schaalvergroting heeft belangrijke positieve effecten op het onderwijs, maar draagt ook een aantal risico's met zich mee. De Onderwijsraad (2008)

ziet belangrijke risico's op het gebied van keuzevrijheid en legitimatie. Deze zullen onder '4.1.4 risico's' verder worden uitgewerkt.

New Public Management & New Public Governance

In adviezen van de Onderwijsraad wordt verwezen naar 'New Public Management'. De centrale gedachte hierbij is dat beleid en uitvoering kunnen worden gescheiden. Beleidsmakers moeten doelen stellen, en uitvoerders moeten bepalen op welke manier ze deze doelen behalen. Over deze doelen kan en zal weliswaar conflict bestaan, maar het is voor de beleidsvoerende actor mogelijk om de doelen zo te formuleren dat het werk van de uitvoerders leidt tot het door de beleidsvoerende actor gewenste resultaat. Daarnaast houdt deze beleidsvoerende actor toezicht op de uitvoerders, zodat bepaald kan worden of de doelen worden behaald. Voor het onderwijs houdt dit in dat het Rijk voorschrijft wat goed onderwijs inhoudt en welke vaardigheden leerlingen op moeten doen. Vervolgens kan het onderwijs zelf invulling geven aan deze taak, waarbij het onderwijs gehouden is aan de door het Rijk gestelde doelen. Dit is onder meer terug te zien in de kwaliteitseisen waar de Inspectie van het Onderwijs toezicht op houdt. Hier is ook een tekortkoming zichtbaar: wat een leerling moet kunnen, is niet geheel te vatten in absolute normen, en ook niet geheel aan het Rijk (Honingh & Stevenson, 2020).

Bij 'New Public Governance' is een ander mechanisme zichtbaar. De veronderstelling is hier niet dat er duidelijke doelen gesteld kunnen worden door de beleidsmakers, maar juist dat vele partijen over noodzakelijke expertise beschikken om gezamenlijk tot het formuleren van werkbare doelen te komen. Partijen hebben elkaar nodig om tot oplossingen te komen. De complexiteit van de dienst is in beeld en betrokkenen zijn het eens over de doelen. Doordat uitvoerende partijen samen de doelstellingen bepalen, staan doelen, werkwijzen en interacties niet op voorhand vast en is er een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid. Toch bestaat er gemeenschappelijkheid, door een besef van wederzijdse afhankelijkheid.

Educational Governance

Educational governance vereist afstemming tussen verschillende partijen. Ouders, leerkrachten, schoolleiding, schoolbestuur en lokaal bestuur zijn onder meer betrokken en moeten op zoek naar een optimale onderlinge afstemming. Verondersteld wordt dat in succesvolle gemeenten, besturen en scholen een hogere mate van afstemming (fit) aanwezig is tussen de visies en verwachtingen van verschillende actoren en de doelen en feitelijke implementatie van beleid (Hofman et al., 2013). Het belang van fit wordt onder meer duidelijk door de bevinding dat indien kwaliteitsbeleid door verschillende groeperingen binnen de school gezamenlijk wordt

ontwikkeld, de onderwijsopbrengsten hoger zijn. Met name eenpitterbesturen zonder bovenschools management lijken veel moeite te hebben om aan de wettelijke vereisten van goed bestuur te voldoen. Opvallend is ook dat leerlingen van scholen die met opheffing bedreigd worden, of waar incidenten spelen, slechter presteren dan leerlingen van scholen waar die problemen er niet zijn (Hofman et al., 2013). Samenwerking in een netwerk heeft een toegevoegde waarde, die vooral zit in schaal- en praktische voordelen en de mogelijkheid om kennis, specialisme en ervaring te delen.

2.4 Bekostiging van onderwijs

Bekostiging van het primair onderwijs is geregeld in de Wet op het Primair Onderwijs. Scholen krijgen een lumpsumbedrag. Dit betekent dat scholen dat bedrag zelf kunnen besteden (PO-raad, z.d.). Bepaalde elementen uit de bekostigingssystematiek en de wet- en regelgeving kunnen van invloed zijn op de schaalgrootte (Dijkgraaf et al., 2010). De lumpsumfinanciering bijvoorbeeld, leidt mogelijk tot schaalvergroting. Daardoor zijn financiële risico's beter af te dekken en kan door professionalisering beter worden voldaan aan administratieve eisen. De financiering per leerling leidt potentieel ook tot schaalvergroting. Wanneer de lumpsumbekostiging alleen een variabel deel kent, kunnen schaalvoordelen leiden tot schaalvergroting aangezien daar meer geld mee kan worden verdiend. Kortingen en toeslagen, zoals de kleinescholentoeslag, kunnen bijvoorbeeld weer helpen om schaalvergroting tegen te gaan. Normen voor schaalgrootte kunnen indirect ook leiden tot schaalvergroting, en dus onder meer bestuurlijke fusies. Scholen dienen een minimaal aantal leerlingen te hebben. Is dit drie jaar achter elkaar niet het geval, verliezen scholen hun inkomsten, wat bijna altijd betekenen zal dat opheffing van de school plaatsvindt (Ministerie van Algemene Zaken, z.d.). Scholen in de gevarenzone ondervinden dus een sterke prikkel om ofwel te fuseren, ofwel meer leerlingen aan te trekken (Dijkgraaf et al., 2010). De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor huisvesting van het primair onderwijs kan ook een rol spelen in het stimuleren van schaalvergroting. Door decentralisatie van huisvestingsmiddelen, kan er bestuurlijke schaalvergroting plaatsvinden in verband met de grote investeringen die gepaard gaan met nieuwbouw. Scholen moeten daarnaast met de gemeente onderhandelen over de huisvesting, wat een stimulans kan zijn voor scholen om elkaar op te zoeken en meer onderhandelingsmacht te creëren (Dijkgraaf et al., 2010). Tot slot kan ook de beloningsstructuur in het onderwijs mogelijk leiden tot schaalvergroting. Bestuurders en toezichthouders kunnen meer verdienen door schaalvergroting (Dijkgraaf et al., 2010). De bezoldiging van bestuurders wordt bepaald op basis van het leerlingenaantal, en de omvang en de complexiteit van de organisatie. Een hoger

leerlingenaantal leidt dus tot een hogere beloning (VVOB, 2020). Dit zou een prikkel kunnen zijn om voor schaalvergroting te kiezen. In onderstaand figuur wordt schematisch weergegeven welke elementen uit de bekostigingssystematiek en de wet- en regelgeving van invloed kunnen zijn op de schaalgrootte.



Figuur 1: elementen uit bekostigingssystematiek en wet- en regelgeving die van invloed kunnen zijn op schaalgrootte.

2.5 Conclusie theoretisch kader

Op basis van de bestudeerde literatuur kan er in het kader van het onderzoek een en ander geconcludeerd worden over het primair onderwijs in Nederland. Dit wordt meegenomen in dit onderzoek. Allereerst is de overheid verantwoordelijk voor goed onderwijs dat voor iedereen toegankelijk en betaalbaar is. De beschikbaarheid van voldoende openbaar onderwijs moet gegarandeerd worden, zo stelt artikel 23 van de Grondwet. De schaalvergroting die van overheidswege jarenlang werd gestimuleerd, blijkt te sterk doorgezet, zo concludeerde de Onderwijsraad al in 2005. Door bekostiging, normen voor schaalgrootte, huisvesting, beloning van bestuurder en directies en door administratieve en additionele eisen kan schaalvergroting plaatsvinden. Deze regels en bekostigingsvoorwaarden voorzien in minimumaantallen, maar een maximale omvang van scholen en besturen ontbreekt. De manier waarop een schoolbestuur is georganiseerd, blijkt van invloed op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van verschillende organen en op de verantwoording en de externe dialoog, maar niet op de prestaties van leerlingen. Verschillende theorieën over governance hebben vervolgens duiding gegeven

aan de manier waarop onderwijs in Nederland is georganiseerd, en waar schaalvergroting vandaan kan komen. Tot slot is er, door middel van het overzicht van verschillende elementen uit de bekostigingssystematiek en wet- en regelgeving die invloed kunnen hebben op schaalgrootte, in kaart gebracht wat ten grondslag kan liggen aan schaalvergroting in het primair onderwijs in Nederland.

3. Onderzoeksopzet

3.1 Methode

In dit onderzoek wordt een antwoord gegeven op de volgende hoofdvraag:

Welke doelstellingen en overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm in het primair onderwijs in Nederland, en in hoeverre worden deze doelstellingen behaald?

Om tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag, heb ik allereerst gegevens nodig over de verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen in het primair onderwijs in Nederland. Verder zal ik informatie nodig hebben over de overwegingen van bestuurders die leiden tot de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm in het primair onderwijs in Nederland. Tot slot zijn er gegevens nodig over de mate waarin doelstellingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm behaald worden. Deze gegevens wil ik op meerdere manieren verzamelen.

De eerste deelvraag betreft een theoretische uiteenzetting van bestuurlijke samenwerkingsvormen in het primair onderwijs in Nederland, en de doelstellingen en voor- en nadelen hiervan. Voor deze deelvraag wil ik door middel van literatuuronderzoek de verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking in kaart brengen, en de voor- en nadelen van deze vormen aan de hand van de literatuur onderzoeken.

De tweede deelvraag is in tegenstelling tot de eerste deelvraag op de praktijk gericht: welke overwegingen leiden bij besturen tot de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm? Deze deelvraag wil ik beantwoorden door middel van literatuuronderzoek, documentanalyse en interviews. Literatuuronderzoek kan ik gebruiken om in kaart te brengen welke motieven er zouden kunnen zijn. Voor de documentanalyse wil ik gebruik maken van documenten die ten grondslag liggen aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm. In het geval van een fusie kan er gekeken worden naar de fusie-effectrapportage die voorafgaand aan de fusie is opgesteld. Aangezien in deze rapportage de redenen voor de fusie worden uitgelegd en de gevolgen worden uiteengezet, kunnen deze rapportages inzicht geven in de motieven, doelstellingen en overwegingen van besturen bij de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm. Indien er gekozen is voor een andere vorm van samenwerken, wil ik documenten gebruiken die in het kader van de voorgenomen samenwerking zijn opgesteld. In interviews wil ik dit aan de hand van een topiclijst met zowel schoolbestuurders als MR-leden bespreken. Van deze interviews maak ik transcripten, aangezien dit de meest accurate en

volledige weergave van de gevoerde gesprekken geeft (Van Thiel, 2022, p.99). Om dit te kunnen doen, zal ik de interviews ook moeten opnemen.

De derde deelvraag maakt een koppeling tussen de theorie en de praktijk. Nu duidelijk is wat de doelen van schoolbesturen voorafgaand aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm zijn, onderzoek ik of deze doelstellingen ook behaald zijn. Dat wil ik aan de hand van documentanalyse en interviews onderzoeken. Het al dan niet behalen van de doelstellingen die in de verschillende cases naar voren zijn gekomen, kan door middel van jaarverslagen en interviews onderzocht worden.

Dit onderzoek zal een explorerend onderzoek zijn, omdat het in kaart kan brengen welke motieven bestuurders hebben om voor een bepaalde bestuurlijke samenwerkingsvorm te kiezen. Een gevalstudie is een logische keuze bij explorerend onderzoek (Van Thiel, 2022, p.58).

Eén casus zal verschillende onderdelen behelzen. Allereerst zal het vinden van geschikte casussen een opgave zijn, aangezien er aan verschillende criteria zal moeten worden voldaan (zie hierna '3.5.1 Selectie van casussen'). Vervolgens dienen alle beschikbare relevante documenten opgevraagd te worden, zoals fusie-effectrapportages, documenten waaruit doelstellingen blijken voorafgaand aan de keuze voor een samenwerkingsvorm en documenten waaruit opgemaakt kan worden of deze doelstellingen behaald zijn. Daarnaast zal er per casus een interview afgenomen moeten worden met een bestuurder die ten tijde van de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm betrokken was, en een lid van de medezeggenschapsraad die betrokken was. Vanwege de uiteenlopende manieren van dataverzameling en omdat lastig in te schatten is op welke manieren deze dataverzameling goed werkt en welke niet, maak ik gebruik van een pilotcasus. Een pilot kan helpen om in te schatten hoe een onderzoek het beste uitgevoerd kan worden (Van Thiel, 2022, p. 179). Naar aanleiding van de pilotcasus zal ik bekijken welke gedeelten van het onderzoek toegepast kunnen worden, en waar aanpassing nodig is. Na deze aanpassingen zal ik de overige casussen onderzoeken. Uiteindelijk zijn er in dit onderzoek acht cases onderzocht, een overzicht hiervan is te vinden onder 3.5.1.

3.2 Interne validiteit

De interne validiteit van een onderzoek betreft de vraag of gemeten wordt wat er gemeten moest worden. De interne validiteit van gevalstudies is hoog (Van Thiel, 2022, p. 88). In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, interviews en documentenanalyse. Interviews worden als methode vaak gebruikt bij gevalstudies, en het is een flexibele manier van dataverzameling. Door gebruik te maken van meerdere

onderzoeksmethoden, triangulatie, wordt de interne validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd (Van Thiel, 2022, p. 93). Door deze methoden te combineren kunnen bevindingen gecontroleerd worden en kunnen documentanalyses gecontroleerd en aangevuld worden door de interviews. Door meerdere respondenten per casus te interviewen en gebruik te maken van een topiclijst wordt geprobeerd de interne validiteit van het onderzoek te waarborgen. Deze topiclijst (bijlage 1) kan indien nodig naar aanleiding van de pilotcasus nog worden aangepast.

3.3 Externe validiteit

De externe validiteit van gevalsstudies is beperkt, in tegenstelling tot de interne validiteit. Het is lastig om bevindingen te generaliseren (Van Thiel, 2022, p. 88). Om de generaliseerbaarheid van de resultaten te onderzoeken, zal ik in interviews expliciet vragen of de casus die besproken wordt uniek is, of ook toepasbaar zou zijn bij andere scholen en schoolbesturen. Ook zal ik, om te controleren of generalisatie mogelijk is voor meerdere scholen en schoolbesturen, proberen de resultaten van het onderzoek voor te leggen aan onderwijsverenigingen voor reflectie. Als verschillende verenigingen vanuit diverse expertises reflecteren op de onderzoeksresultaten, kan ik de generaliseerbaarheid van de resultaten bespreken.

Het kleine aantal eenheden wat onderzocht wordt, kan problemen opleveren op het gebied van externe validiteit van gevalsstudies, aangezien ieder interview verschillend kan zijn (Van Thiel, 2022, p. 94). Ook kan de generalisatie beperkt zijn door de manier waarop casussen geselecteerd zijn. Door te kijken naar de kenmerken van iedere casus, en onderwijsverenigingen te vragen te reflecteren op de resultaten, kan de externe validiteit onderzocht worden.

3.4 Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen zal er bij ieder interview gewerkt worden aan de hand van dezelfde topiclijst, en worden de interviews opgenomen en uitgeschreven. Hoe meer structuur een interview heeft, hoe betrouwbaarder de resultaten over het algemeen zijn (Van Thiel, 2022, p. 100). Daarom wordt er gekozen voor semigestructureerde interviews aan de hand van een topiclijst, die bij de interviews gebruikt wordt om op een consistente manier data te verzamelen. Hierbij maak ik gebruik van een vragenlijst, maar laat ik ook ruimte voor inbreng van de respondenten. Ook de selectie van de cases zal van invloed zijn op de betrouwbaarheid en validiteit, daarom zal ook daar aandacht aan besteed worden. Tot slot kan door triangulatie de betrouwbaarheid gewaarborgd worden.

Aangezien ik meerdere onderzoeksmethoden combineer, wordt de betrouwbaarheid van de resultaten verhoogd.

3.5 Dataverzameling

Vaak worden er bij gevalsstudies meerdere methoden gecombineerd (Van Thiel, 2022, p. 87). In dit onderzoek wordt daarom literatuuronderzoek en documentanalyse gecombineerd met interviews. Data verzamelen om de verschillende casussen te onderzoeken, zal ik doen door relevante documenten op te vragen, en interviews te doen. Om de privacy van respondenten te waarborgen, worden gegevens geanonimiseerd. Respondenten ontvangen voorafgaand aan deelname een ‘informed consent-formulier’, waarin onder meer vermeld wordt wat het onderzoek en deelname aan het onderzoek inhoudt, en hoe er met de resultaten en gegevens omgegaan zal worden.

3.5.1 Selectie van casussen

Voor een goede beantwoording van de hoofdvraag is de selectie van de cases van belang. Dit onderzoek zal plaatsvinden aan de hand van meerdere casussen. Omdat ik geen homogene, maar juist heterogene uitkomsten verwacht maak ik gebruik van heterogene casussen. Derhalve zal geselecteerd worden op basis van verschillen op het gebied van bestuurlijke samenwerkingsvorm, de omvang van het bestuur qua leerlingen en het aantal scholen en denominatie. Om de kans te verkleinen dat de resultaten een vertekend beeld geven, dient de gekozen bestuurlijke samenwerkingsvorm niet langer dan tien jaar te bestaan, en niet korter dan één jaar. Wanneer de bestuurlijke samenwerkingsvorm al langer dan tien jaar bestaat, is de kans aanwezig dat betrokken actoren niet meer werkzaam zijn in de organisatie of er op andere wijzen een vertekend beeld ontstaat. Als de gekozen samenwerkingsvorm korter dan een jaar bestaat, zijn de effecten daarvan nog onvoldoende helder en dus niet bruikbaar. Gedurende dit onderzoekstraject loop ik stage bij de Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO). De VOO zet zich in voor kwalitatief goed en voor iedereen toegankelijk onderwijs. De VOO organiseert activiteiten zoals workshops, en verzorgt ook cursussen voor medezeggenschapsraden. Daarnaast behartigt de VOO de belangen van openbaar onderwijs in Den Haag. De actieve rol van de VOO bij het onderwijs in Nederland, en het netwerk van deze organisatie, kunnen helpen bij het vinden en benaderen van de juiste casussen. Daarbij moet opgemerkt worden dat het onderzoek niet inhoudelijk gestuurd of begeleid wordt door de VOO, en dat het empirisch onderzoek zich absoluut niet beperkt tot openbare scholen of leden van de VOO. In dit onderzoek zijn uiteindelijk acht verschillende cases bekeken. In vier van deze cases was er sprake van een gefuseerd bestuur, in drie gevallen betrof het een holding, en één

casus had betrekking op een personele unie. In onderstaande tabel is weergegeven welke cases er zijn geselecteerd.

Case	Naam	Ontstaan	Bestuurlijk	Omvang	Respondenten
1	Holding A	1 januari 2019	Tweehoofdig College van Bestuur	31 scholen	Bestuurssecretaris A
					GMR-lid A
2	Holding B	1 januari 2018	Tweehoofdig College van Bestuur	29 scholen/integrale kindcentra	Bestuurder B
					Centrale Raadsleden A & B
3	Holding C	1 augustus 2014	Eenhoofdig College van Bestuur	21 scholen/integrale kindcentra	Bestuurder C
					Ambtelijk secretaris centrale raad C
4	Personele Unie A	+- 2014	Eenhoofdig College van Bestuur (van twee stichtingen)	9 scholen	Bestuurder D
					GMR-lid D
5	Fusiebestuur I	1 augustus 2020	Eenhoofdig College van Bestuur	30 scholen	Bestuurder I
6	Fusiebestuur II	1 januari 2022	Tweehoofdig College van Bestuur	21 scholen	Bestuurder II
					GMR-lid II
7	Fusiebestuur III	1 januari 2020	Eenhoofdig College van Bestuur	19 scholen	Mt-lid van bestuur III
					GMR-voorzitter III
8	Fusiebestuur IV	1 augustus 2013	Eenhoofdig College van Bestuur	9 scholen	Bestuurder IV
					GMR-voorzitter IV

Tabel 2: informatie over de selectie van onderzochte cases, en de respondenten per case

Daarnaast zijn er een viertal schoolbesturen in dit onderzoek die deel uitmaken van een federatie of coöperatie. Dat betreft de volgende gevallen:

Case	Actief in
Fusiebestuur III	Federatie X
Fusiebestuur II	Coöperatie X
Fusiebestuur IV	Coöperatie Y
Personele unie A	Coöperatie Z

Tabel 3: schoolbesturen die onderdeel uitmaken van een federatie of coöperatie

4. Resultaten

4.1 Deelvraag 1: Bestuurlijke samenwerkingsvormen in het onderwijs

4.1.1 Inleiding

Om tot een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek te komen, heb ik informatie nodig over de verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking in het primair onderwijs in Nederland. Deze deelvraag ziet daarom op een uiteenzetting van bestuurlijke samenwerkingsvormen in het primair onderwijs in Nederland, en de verschillende doelstellingen en voor- en nadelen hiervan. Door middel van literatuuronderzoek worden de bestuurlijke samenwerkingsvormen uiteengezet, en de voor- en nadelen van deze vormen onderzocht. Allereerst komen achtereenvolgens komen de bestuurlijke fusie, de federatie, de coöperatie, de holding en de personele unie aan bod. Vervolgens worden verschillende doelstellingen in kaart gebracht en tot slot komen ook de risico's van bestuurlijke samenwerkingsvormen aan bod.

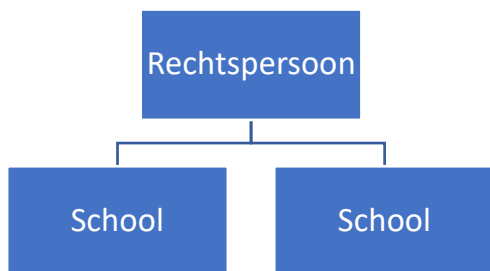
4.1.2 Bestuurlijke samenwerkingsvormen

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is in 2016 onderzoek gedaan naar bestuurlijke samenwerkingsvormen in het funderend onderwijs in Nederland. Daarbij is gekeken naar structurele bestuurlijke samenwerking in de vorm van holdings, personele unies, coöperaties of federaties. Deze vormen bestaan naast andere mogelijkheden voor samenwerking tussen schoolbesturen, zoals convenanten en fusies (Van Brakel et al., 2016). De samenwerking tussen besturen kan dus verschillende vormen aannemen, variërend van 'lichte' tot 'zware' varianten. Varianten als afspraken of overeenkomsten worden gezien als licht, terwijl aan de andere kant van het spectrum de bestuurlijke fusie als zware variant wordt gezien (Van Brakel et al., 2016).

In dit onderzoek worden de volgende vormen van bestuurlijke samenwerking onderscheiden: de bestuurlijke fusie, de holding, de federatie, de coöperatie en de personele unie.

Bestuurlijke fusie

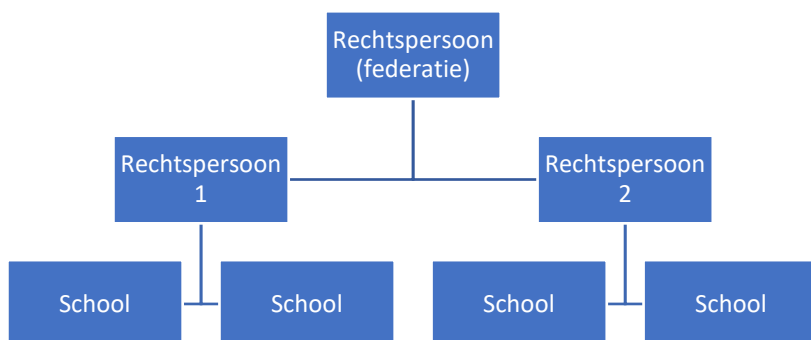
De bestuurlijke fusie wordt gedefinieerd als een fusie waarbij één of meer rechtspersonen de instandhouding van een school overdragen, volgt uit artikel 64 van de WPO. Verschillende besturen kunnen daarbij een nieuwe rechtspersoon oprichten, en hun scholen overdragen aan de nieuwe rechtspersoon, maar de overdracht kan ook plaatsvinden aan een al bestaande rechtspersoon.



Figuur 2: de bestuurlijke fusie

Federatie

Onder federatie wordt verstaan een samenwerking tussen besturen geïnstitutionaliseerd door middel van een speciaal voor dat doel opgerichte rechtspersoon. De afzonderlijke leden blijven in beginsel autonoom. De federatie fungeert dus niet als bevoegd gezag of schoolbestuur, en de federatie is als zodanig niet wettelijk omschreven (Van Brakel et al., 2016). De zeggenschap ligt op het niveau van de deelnemers, die naast de federatie/coöperatie als zelfstandig bestuur blijven bestaan (Regioplan, 2020).



Figuur 3: de federatie

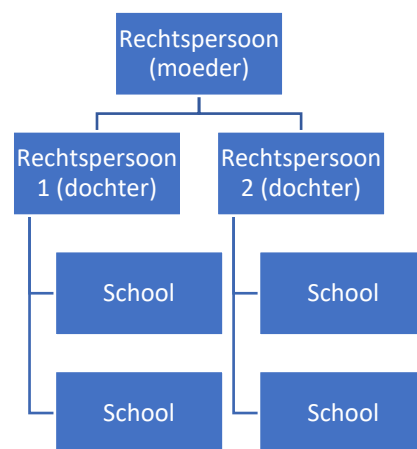
Coöperatie

Een coöperatie is een vereniging die door middel van een notariële akte wordt opgericht (Van Brakel et al., 2016). Het is een rechtspersoon met een specifiek samenwerkingsdoel. In tegenstelling tot de federatie is een coöperatie wel wettelijk omschreven, in artikel 2:53 van het Burgerlijk Wetboek. Een reden om te kiezen voor een coöperatie, is het gevoel van eigenaarschap die een coöperatie impliceert. De intensiviteit van de samenwerking wordt onderling afgestemd. Een coöperatie wordt ook gebruikt om sterker te staan in onderhandelingen met overheid en bedrijfsleven (Van Brakel et al., 2016). In het onderwijs kan

een coöperatie dus gebruikt worden op thema's als huisvesting, inkoop, identiteit en ook personeel (Van Brakel et al., 2016).

Holding

Bij een holding wordt een koepelstichting gecreëerd. Bestuurder A van instelling I, is ook bestuurslid van de koepelstichting, en dat geldt ook voor bestuurder B van instelling II (Van Schoonhoven, 2019). Een holding is dus een aparte rechtspersoon, een bovenbestuurlijke moederorganisatie. Zeggenschap ligt bestuurlijk op centraal niveau. De besturing van de besturen en de scholen wordt vanuit de holding gevoerd. Bij een holding gaat het erom dat activiteiten verricht worden met verschillende, onderling verbonden rechtspersonen. Een daarvan, de holding, heeft de bestuurlijke zeggenschap over de anderen, de dochters. Aansturing en financiële middelen worden overgedragen aan de overkoepelende rechtspersoon. Er is dus eenheid van beleid en sturing (Brekelmans & Sprengers, 2022). De Algemene Onderwijsbond (Aob) waarschuwde in 2011 voor de holding, als mogelijkheid om de fusietoets te omzeilen. Dit omdat de holdingconstructie niet onder de fusietoets valt. Bij een holding blijven de oorspronkelijke schoolbesturen ook bestaan (Van Brakel et al., 2016).

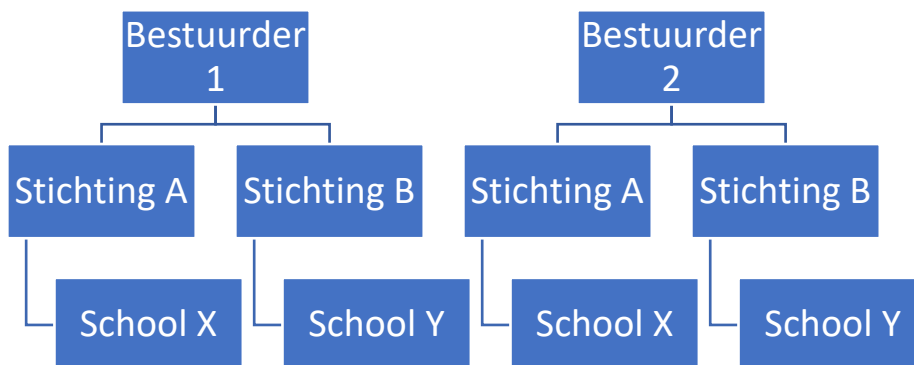


Figuur 4: de holding

Personele unie

De personele unie is geen rechtspersoon, maar een belangengemeenschap van samenwerkende instellingen. De bestuurlijke zeggenschap is geconcentreerd bij de gelijke personele bezetting van de samenwerkende besturen. Dit zijn gescheiden rechtspersonen die in het bestuur feitelijk samenvallen. Verschillende instellingen worden dus bestuurd door dezelfde personen. (Regioplan, 2020). De personen die deel uitmaken van schoolbestuur A, zijn hierbij dezelfde personen die deel uitmaken van schoolbestuur B (Van Schoonhoven, 2019). De personele unie

geeft feitelijke invloed of zeggenschap aan de bestuurders van betrokken rechtspersonen (Van Brakel et al., 2016). Volgens de Commissie Fusietoets Onderwijs kan de personele unie in de praktijk een voorportaal zijn voor een fusie (SEO Economisch Onderzoek et al., 2015). Na invoering van de Wet bestuur en toezicht van rechtspersonen (WBTR) lijken er wellicht problemen te ontstaan voor de personele unie. Deze wet ziet onder meer toe op de norm om als bestuurder bij de vervulling van deze taak te handelen naar het belang van de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie (2:291 lid 3 BW). Als een bestuurder tevens een verantwoordelijkheid heeft als bestuurder van een tweede stichting wordt deze norm snel overtreden, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting (De Minister van Veiligheid en Justitie, 2016). Er valt onderscheid te maken tussen de partiële personele unie en de volledige personele unie. Bij een partiële personele unie is er sprake van een gedeeltelijke overlap van bestuurders van meerdere rechtspersonen. Bij een volledige personele unie zijn alle bestuurders van rechtspersoon 1 ook bestuurder van rechtspersoon 2, en zijn alle bestuurders van rechtspersoon 2, ook bestuurder van rechtspersoon 1 (Van Brakel et al., 2016).



Figuur 5: de personele unie

Een overzicht van de verschillende samenwerkingsvormen die in dit onderzoek behandeld worden, is hieronder te vinden.

Naam	Omschrijving	Zeggenschap	Bijzonderheden
Federatie	Een samenwerking tussen besturen door middel van een, voor deze samenwerking opgerichte, rechtspersoon (vereniging of stichting).	Afzonderlijke leden blijven in beginsel autonoom.	Niet wettelijk omschreven.
Coöperatie	Vereniging die door middel van notariële akte wordt opgesteld.	Coöperatie voert namens of ten behoeve van deelnemers diensten uit. Zeggenschap gebaseerd op afspraken van deelnemers.	Ook gebruikt om sterke gesprekspartner te zijn in onderhandelingen.
 Holding	Creëren van een koepelstichting, een bovenbestuurlijke moederorganisatie.	Zeggenschap ligt bestuurlijk op centraal niveau.	Schoolbestuur blijft formeel verantwoordelijk, maar statuten kunnen goedkeuring van de holding vereisen.
Personele Unie	Een of meerdere bestuurders van rechtspersoon 1, is ook bestuurder van rechtspersoon 2.	Bestuurlijke zeggenschap over verschillende rechtspersonen door dezelfde bestuurders.	Verschil tussen partiële en volledige personele unie.
Bestuurlijke Fusie	Verschillende besturen richten samen een nieuwe rechtspersoon op, of dragen scholen over aan een bestaande rechtspersoon.	De nieuw te vormen rechtspersoon, of al bestaande rechtspersoon heeft zeggenschap over de bij de rechtspersoon aangesloten scholen.	De meest 'zware' vorm van bestuurlijke samenwerking.

Tabel 4: bestuurlijke samenwerkingsvormen die in dit onderzoek behandeld worden

Aantallen

Op basis van bedrijfsgegevens en onderzoek in jaarverslagen van onderwijsbesturen is in 2019 geïnventariseerd hoeveel verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen voorkomen in het funderend onderwijs in Nederland (Regioplan, 2020). Bij deze inventarisatie is gekeken naar partiële en volledige personele unies, federaties, coöperaties en holdings. In 3,1% van de onderzochte jaarverslagen wordt gesproken over een personele unie, in 11,0% over een federatie, in 12,5% over een coöperatie en in 1,3% over een holding. Hierbij is dus gekeken hoe vaak deze vormen voorkomen in een jaarverslag, waardoor dit geen volledig beeld geeft. Daarnaast moet opgemerkt worden dat een onderwijsinstelling op verschillende manier bestuurlijk zou kunnen samenwerken. Een personele unie bijvoorbeeld, kan ook deel uitmaken van een coöperatie, en een gefuseerd bestuur zou ook kunnen samenwerken in een federatie. Het aantal gefuseerde besturen is niet onderzocht, maar uit gegevens van DUO valt in elk geval te concluderen dat 42% van de besturen in Nederland over één school gaat, en de overige 58% dus verantwoordelijk is voor twee of meer scholen (DUO, z.d.).

4.1.3 Doelstellingen

In deze paragraaf worden de doelstellingen van de verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen uit de literatuur beschreven. Er zijn enkele overkoepelende voordelen van schaalvergroting die mogelijk als doelstellingen fungeren voor bestuurlijke samenwerking die eerst worden besproken. Daarna volgen per bestuurlijke samenwerkingsvorm specifieke doelstellingen.

Bestuurlijke samenwerking

Er zijn verschillende voordelen van bestuurlijke samenwerking in het algemeen. Zo blijken scholen met meer leerlingen zich te kenmerken door een meer doelmatige besteding van financiële middelen, waardoor de kosten per leerling lager zijn (Luyten et al., 2014). Daarnaast is er samenhang tussen bestuursomvang enerzijds, en bestuurlijke professionaliteit in het onderwijs anderzijds. Bij grotere besturen is de formalisatie van overleg sterker, wordt intern toezicht beter gefaciliteerd, vinden er meer visitaties plaats en wordt meer gebruik gemaakt van de gegevens uit het leerlingvolgsysteem. Daarnaast is met betrekking tot professionalisering en onderwijskwaliteit geconstateerd dat grotere besturen meer professioneel zijn georganiseerd. Er is vaker sprake van specialisatie, door bijvoorbeeld het inrichten van een bestuursbureau. Grote besturen zetten eerder eigen expertise in, waar kleinere besturen dit vaker uitbesteden. Ook zijn er bij grotere besturen meer specialisaties in de functies, zoals intern begeleiders en

zorgcoördinatoren. Ten slotte ervaren grote besturen dat ze in de regio meer serieus worden genomen. Ze hebben voldoende menskracht om mee te participeren in zaken die regionaal besproken worden, en kunnen zo meer invloed uitoefenen op beleid (Heijsters et al., 2020). Uit onderzoek van Dijkgraaf et al. (2010) blijkt motieven om schaalvergroting te overwegen divers zijn. De belangrijkste motieven zijn onderwijskundig, gevolgd door respectievelijk organisatorische motieven, economische motieven en de eerder genoemde motieven vanuit wet- en regelgeving. De belangrijkste onderwijskundige motieven zijn het in stand houden van scholen en locaties, de onderwijskwaliteit en handhaving of verbreding van het onderwijsaanbod. Organisatorische redenen zijn professionalisering en slagkracht. Schaalvergroting maakt het bundelen van krachten en het beter regelen van ondersteuning mogelijk. Het vergroot tevens de effectiviteit van de organisatie door kennisdeling en innovatie, beter personeelsbeleid, bestuurlijke professionaliteit en onderhandelingsmacht. De voornaamste economische motieven zijn schaalvoordelen en concurrentie en risicospreiding. In onderstaand figuur zijn de doelstellingen van bestuurlijke samenwerking uit de literatuur gecombineerd weergegeven, gebaseerd op Luyten et al. (2014), Heijsters et al. (2020) en Dijkgraaf et al. (2010).



Figuur 6: doelstellingen van bestuurlijke samenwerking uit de literatuur

Fusies

Ook fusies leiden tot schaalvergroting (Blank, 2015). Mogelijke voordelen van bestuurlijke fusies zijn onder meer een verbreding van het onderwijsaanbod, professionalisering van personeelsbeleid en meer financiële armslag (Waterreus, 2009). Professionalisering van

personeelsbeleid kan een belangrijke rol spelen in het behalen van voordelen. De kwaliteit van docenten is een van de belangrijkste factoren voor de kwaliteit van het onderwijs, en personeelsbeleid speelt hierbij een belangrijke rol. Als bestuurlijke schaalvergroting bijdraagt aan het professionaliseren van het personeel, kan dat leiden tot voordelen (Waterreus, 2009).

Coöperatie/Federatie

Het oprichten van een federatie is een middenweg tussen het sluiten van een overeenkomst over slechts één onderwerp enerzijds, en een bestuursoverdracht of fusie anderzijds (Van Brakel et al., 2016). De coöperatie wordt vaak gebruikt om krachten te bundelen en om een sterke gesprekspartner te zijn voor overheid en bedrijfsleven (Van Brakel et al., 2016).

Holding

Doelstellingen van holdings kunnen variëren. Het borgen van een pluriform aanbod op onderwijsgebied is een veelvoorkomende doelstelling. Ook samenwerking op facilitair en ondersteunend vlak, uitwisseling van expertise en het oplossen van personele knelpunten of een shared service center worden genoemd als doelstellingen (Van Brakel et al., 2016). Verder wordt er in ander onderzoek nog een aantal doelen van holdings genoemd, zoals het waarborgen van verschillende identiteiten, heldere sturing bewerkstelligen (bijvoorbeeld in de aansturing van een integraal kindcentrum), en het versterken van de doorgaande leer- en ontwikkellijn (Regioplan, 2020).

Personele unie

Er zijn meerdere mogelijke redenen voor besturen om te kiezen voor een personele unie (Van Brakel et al., 2016). Allereerst kan een bestuur weten dat een voorgenomen fusie niet door de fusietoets zal komen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er sprake is van beperking van de keuzevrijheid. Daarnaast kan de situatie ontstaan waarin schoolbesturen elkaar beter willen leren kennen, met het oog op een mogelijke fusie. Verder kan een personele unie ontstaan wanneer er geen goedkeuring is verleend aan een fusie. Dan kan de samenwerking alsnog tot stand komen door een personele unie (Van Brakel et al., 2016). Daarnaast volgt uit ander onderzoek van Regioplan (2020) nog een aantal aanvullende doelstellingen, die ook gelden voor de holding. Hieronder vallen het behouden en verbreden van onderwijsaanbod, het beter organiseren van ondersteunende diensten, het waarborgen van verschillende identiteiten, het bewerkstelligen van heldere sturing en het versterken van de doorgaande leer- en ontwikkellijn.

4.1.4 Risico's

Uit de literatuur zijn ook verschillende risico's op te maken aan bestuurlijke samenwerkingsvormen, met name ten aanzien van autonomie, medezeggenschap, transparantie, belangenverstrengeling en financiële continuïteit. Al in 2008 signaleerde de Onderwijsraad mogelijke risico's van bestuurlijke samenwerkingsvormen. Op het gebied van keuzevrijheid en legitimatie, twee essentiële kenmerken van het onderwijsstelsel in Nederland, ziet de Onderwijsraad belangrijke risico's. Keuzevrijheid is volgens de Onderwijsraad de mogelijkheid voor ouders, leerlingen, studenten en zelfs ook leraren en docenten om te kiezen tussen een variëteit aan bestuursvormen, tussen openbaar en bijzonder onderwijs, tussen verschillende instellingen en tussen pedagogisch-didactische modellen. Legitimatie behelst volgens de Onderwijsraad draagvlak voor en betrokkenheid bij de school van ouders, leerlingen en docenten, en ook van maatschappelijke en bestuurlijke betrokkenen in de omgeving en van burgers en politiek. Op het gebied van keuzevrijheid leidt bestuurlijke schaalvergroting in bepaalde gebieden en sectoren tot onnodige monopolievorming, stelt de Onderwijsraad (2008). Geconstateerd wordt dat de variëteit aan bestuursvormen afneemt, en dat de stichting met een raad van toezicht en een college van bestuur dominant dreigt te worden. Voor wat betreft legitimatie stelt de Onderwijsraad (2008) dat een vermindering van mogelijkheden in het bestuur te participeren, kan leiden tot geringe betrokkenheid van ouders bij de school, en dat een instelling door zijn schaal los kan raken van zijn inbedding in de lokale en regionale maatschappelijke context.

Ook komen er in 2019 nieuwe risico's meer pregnant naar voren: de regeling van de medezeggenschap, en de positie van het openbaar onderwijs (Regioplan, 2020). Daarnaast worden onder meer nadelen genoemd als de beperking van keuzemogelijkheden van ouders en de bijbehorende prikkels tot innovatie voor scholen, beperking van keuzemogelijkheden voor docenten door interne overplaatsing, toenemende afstemmingskosten en een suboptimale verdeling van middelen door uitschakeling van concurrentie (Waterreus, 2009).

Beperking van keuzemogelijkheden van ouders

Horizontale schaalvoordelen worden vaak gebruikt als argument bij onderwijsfusies. Deze doen zich voor wanneer organisaties hun productie uitbreiden. Een fusie kan de efficiëntie vergroten zolang de kosten per leerling verlaagd kunnen worden. Aan horizontale fusies kunnen ook nadelen kleven, zoals een beperking van de keuzevrijheid voor ouders, bijvoorbeeld door monopolievorming. Hierdoor neemt het aantal prikkels voor scholen om te innoveren af (Waterreus, 2009). De onderwijsraad signaleerde in 2005 dat fusies tussen

onderwijsinstellingen kunnen leiden tot monopolievorming. Het aandeel leerlingen van een bestuur in een gemeente kan groeien tot 100%. Door bestuurdersleden wordt aangevoerd dat externe keuzevrijheid wordt vervangen door interne keuzevrijheid, doordat grote besturen afzonderlijke scholen een eigen gezicht geven (Heijsters et al., 2020).

Beperking van keuzemogelijkheden voor docenten

Bestuurlijke schaalvergroting kan negatieve effecten hebben op het personeelsbeleid. Afzonderlijke scholen kunnen door het bestuur een op een andere school boventallig geworden docent geplaatst krijgen (Waterreus, 2009). Hoewel er vanwege de huidige lerarentekorten nu voldoende te kiezen lijkt voor docenten, is het niet ondenkbaar dat deze problematiek wel in de toekomst aan de orde is.

Toenemende afstemmingskosten

Bestuurlijke schaalvergroting maakt professionalisering mogelijk bij het bestuur, en kan leiden tot het ontwikkelen van expertise die nodig is voor strategisch beleid en om te onderhandelen met bijvoorbeeld de gemeente over huisvesting. Toch zijn er grenzen aan het aantal vestigingen dat een bestuur efficiënt kan beheren, en is het bovendien de vraag of bestuurders de juiste prikkels hebben om te stoppen met schaalvergroting wanneer het optimum is bereikt (Waterreus, 2009).

Suboptimale verdeling van middelen

Voor wat betreft de financiële risico's bestaat er een verschil tussen het perspectief van de school, en het perspectief van het stelsel als geheel. Afzonderlijke organisaties kunnen weliswaar beter aan risicospreiding doen wanneer hun schaal toeneemt, maar daar staat tegenover dat de risico's voor het stelsel groter worden wanneer meer middelen in handen zijn. Een verkeerde investeringsbeslissing van een groot schoolbestuur leidt immers tot meer potentiële schade, dan die van een klein bestuur. Ook kunnen er weliswaar voordelen behaald worden door diversificatie, door te fuseren met kinderopvangorganisaties bijvoorbeeld, maar deze opbrengsten lijken niet op te wegen tegen de kosten (Waterreus, 2009).

De verantwoordelijkheid om een verantwoorde en professionele afweging te maken welke vorm of construct het beste past bij het doel dat met de samenwerking wordt beoogd, ligt in de eerste plaats bij schoolbesturen. Samenwerkingsverbanden als een holding en personele unie zijn niet te vinden in de sectorale onderwijswetgeving, omdat ze relatief nieuw zijn in funderend onderwijs. Toch zijn er enkele relevante kaders uit de wetgeving. Zo kunnen op grond van de

eerder aangehaalde WPO en WVO bevoegdheden toegekend worden aan het bevoegd gezag. Het bestuur is derhalve ook het primaire aanspreekpunt voor de Inspectie van het Onderwijs en de Minister. Besturen kunnen deze bevoegdheden niet overdragen aan een holding of topstichting. Ook vergt de rol van de gemeente bij openbaar onderwijs nadere toelichting. Bij een stichting openbaar onderwijs moet geregeld zijn dat de overheid een overheersende invloed heeft in het bestuur of de raad van toezicht. De leden van het bestuur of het toezichthoudend orgaan moeten worden benoemd door de gemeenteraad. (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2016).

Op basis van een inventariserend rapport komen ook mogelijke risico's van bestuurlijke samenwerkingsvormen naar voren in het kamerstuk (Regioplan, 2020). Hieronder vallen onder meer:

Autonomie bestuur

Wanneer een bestuur onderdeel is van een holding, en de beslissingen in de holdingstichting genomen worden op basis van meerderheid van stemmen, verliest de bestuurder alle ruimte om volledige verantwoordelijkheid te nemen voor zijn bestuurlijke taak. Daarmee verliest een bestuurder de ruimte om volledige verantwoordelijkheid voor zijn bestuurlijke taak te nemen.

Positie leraren, ouders en leerlingen

De positie van de afzonderlijke medezeggenschapsraden kan in het geding komen. Hoewel zaken formeel goed geregeld kunnen zijn, bestaat er een risico dat ouders, personeel en leerlingen buitenspel gezet kunnen worden bij belangrijke beslissingen omdat bestuurlijke samenwerking ook gevolgen kan hebben voor de positie van de afzonderlijke medezeggenschapsraden.

Transparantie

Er bestaat een risico op verwarring of onduidelijkheid over de bestuursstructuur van de organisatie. Het moet duidelijk zijn en blijven wie welke verantwoordelijkheid draagt binnen de bestuurlijke samenwerking.

Zuiverheid van belangen

Risico's op het gebied van zuiverheid van belangen spelen mogelijk vooral bij personele unies. Bestuurder moet handelen in belang van de rechtspersoon die hij bestuurt. Wanneer er meerdere

rechtspersonen bestuurd worden door een bestuurder, kunnen de belangen daarvan botsen, juist ook wanneer het hetzelfde voedingsgebied betreft.

Continuïteit van het onderwijs

Besturen moeten anticiperen op risico's in de vormgeving van hun samenwerking om niet in de problemen te komen wanneer een organisatie waarmee een onderwijsinstelling samenwerkt in financiële problemen komt.

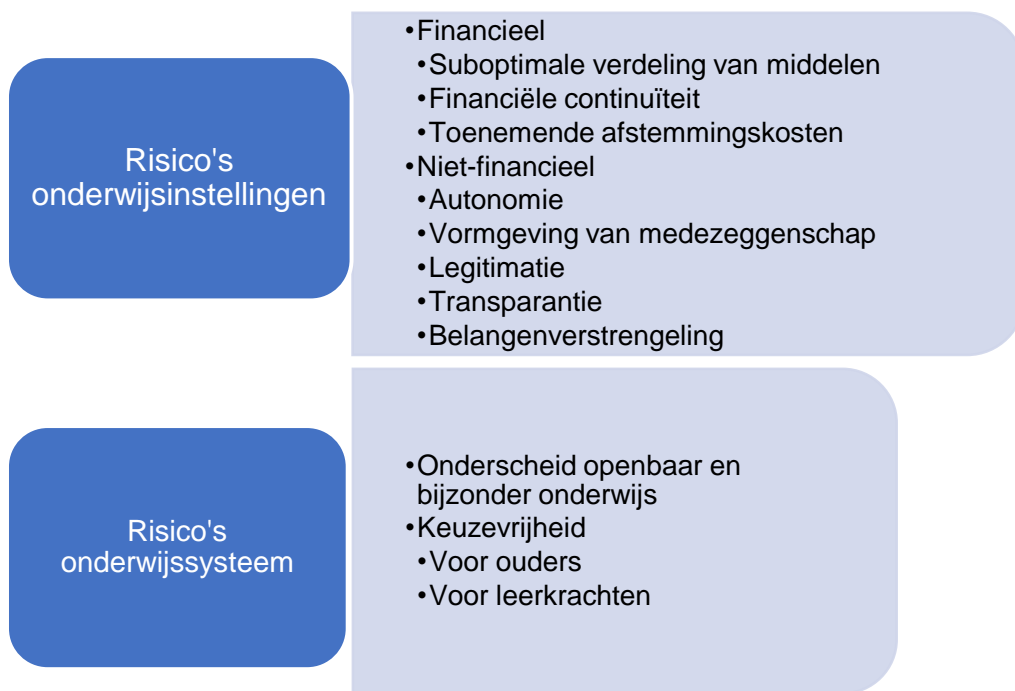
Onvoldoende onderscheid openbaar en bijzonder onderwijs

Bij samenwerking tussen instellingen van verschillende denominaties moet onderscheiden worden wie bevoegd gezag heeft over de onderliggende scholen. Openbaar onderwijs moet van overheidswege worden gegeven. De bestuurlijke vorm van openbaar onderwijs en de bestuurlijke of institutionele samenwerking met het bijzonder onderwijs is nauwkeurig in de wet omschreven. Met name in holdings waarbij er geen overwegende invloed is van de overheid, wanneer de facto openbaar onderwijs in stand wordt gehouden door de holding, is er een risico op het gebied van participatie van openbaar onderwijs in bestuurlijke samenwerkingsvormen. De vraag is dan of het toezicht vanuit de gemeenteraad ook daadwerkelijk uitgeoefend kan worden, zodat het openbaar onderwijs 'van overheidswege' wordt gegeven (Regioplan, 2020).

Vormgeving van medezeggenschap

Er bestaat een risico dat de medezeggenschap onvoldoende invloed heeft bij de totstandkoming van het bestuurlijk construct, en dat er bij een bovenbestuurlijke organisatie onvoldoende medezeggenschap aanwezig is.

Samenvattend zijn alle risico's van bestuurlijke samenwerking op te delen in risico's voor individuele onderwijsinstellingen, en risico's voor het onderwijssysteem. Risico's voor onderwijsinstelling zijn vervolgens weer te verdelen in financiële risico's en niet-financiële risico's, terwijl de risico's voor het onderwijssysteem op te delen zijn in risico's voor het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs, en risico's op het gebied voor keuzevrijheid. Alle risico's van bestuurlijke samenwerking zijn in onderstaand figuur weergegeven.



Figuur 7: risico's van bestuurlijke samenwerking uit de literatuur

4.1.5 Tussenconclusie deelvraag 1

In deze paragraaf zijn de verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen die in dit onderzoek onder de loep worden genomen uiteengezet. De holding, de personele unie, de coöperatie, de federatie en de bestuurlijke fusie zijn aan bod gekomen net als de mate waarin deze vormen voorkomen in het primair onderwijs in Nederland. Daarna is onderzocht welke voordelen en risico's er zijn van bestuurlijke samenwerking in het primair onderwijs in het algemeen, en van de verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen in het bijzonder. Door middel van schema's, tabellen en figuren is geprobeerd om de vormen, alsmede de voordelen en risico's ervan, uit de literatuur overzichtelijk weer te geven. Aan de hand van de opgedane theoretische kennis in deze paragraaf, zal in de volgende paragrafen de praktijk nader onderzocht worden.

4.2 Deelvraag 2: overwegingen

4.2.1 Inleiding

Nu de verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen in het primair onderwijs in Nederland zijn verkend, en de doelstellingen en voor- en nadelen uit de literatuur zijn bekeken, zullen in dit hoofdstuk de bevindingen uit de verschillende cases uiteen worden gezet om deelvraag 2 te bespreken. De vraag die gesteld is, luidt:

Welke overwegingen leiden bij besturen van primair onderwijsinstellingen tot de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm in Nederland?

De beantwoording van deze vraag zal aan de hand van de verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen gebeuren. Voor een goede beantwoording van de tweede deelvraag, is het van belang om de bestuurlijke situatie per casus te schetsen. Daarom wordt per bestuurlijke samenwerkingsvorm aangegeven wat de bestuurlijke context is van de onderzochte cases. Hierna zal ingegaan worden op de verschillende doelstellingen en overwegingen die leiden tot de keuze voor een holdingstructuur. Ook de risico's en de invulling van de medezeggenschap komen aan bod.

4.2.2 Holding

Bij de holding wordt er een aparte rechtspersoon, een koepelstichting, gecreëerd. Bestuurder A van instelling I, is ook bestuurslid van de koepelstichting, en dat geldt ook voor bestuurder B van instelling II (Van Schoonhoven, 2019). Bij een holding blijven de oorspronkelijke besturen dus ook bestaan (Van Brakel, 2016). In dit onderzoek zijn drie cases onderzocht die bestuurlijk een holdingstructuur kennen. Het betreft de volgende gevallen:

Holding A: een holding verantwoordelijk voor 31 scholen, ontstaan in 2019. De holding kent twee dochters: een openbare scholengemeenschap, en een christelijke scholengemeenschap. Naast christelijke en openbare scholen, zijn er ook samenwerkingsscholen. Het samenvoegen van de medezeggenschapsorganen van de twee dochters wordt in deze periode besproken.

Holding B: een holding verantwoordelijk voor 29 integrale kindcentra. De holding kent twee dochters: een onderwijsinstelling en een kinderopvangorganisatie. De holding is bezig met het opzetten van een centrale raad op het gebied van medezeggenschap.

Holding C: een holding verantwoordelijk voor 21 integrale kindcentra. De holding kent twee dochters: een onderwijsinstelling en een kinderopvangorganisatie. De holding is bezig met het opzetten van een centrale raad op het gebied van medezeggenschap.

Overwegingen

Respondenten van Holding B en C gaven, in tegenstelling tot respondenten van Holding A, aan dat de holdingstructuur gekozen is ten behoeve van het creëren van zogeheten ‘Integrale Kindcentra’. Het idee daarvan is dat onderwijs en opvang in een lijn wordt aangeboden bij dezelfde organisatie. Bestuurder C legt uit dat de betrokken partijen de behoefte hadden om vanuit de inhoud integrale kindcentra te ontwikkelen, waarin het hele pakket van de ontwikkeling van het kind van 0 tot 13 jaar in opvang en onderwijs wordt aangeboden. Dat er voor het creëren van integrale kindcentra (IKC) gekozen moest worden voor een holdingstructuur heeft te maken met de manier waarop onderwijs en kinderopvang wordt gefinancierd in Nederland. Kinderopvang wordt door de ouders betaald, terwijl onderwijs publiek gefinancierd wordt. Dat betekent ook dat er op een andere manier verantwoording moet worden afgelegd. Aangezien in een holding de oorspronkelijke besturen ook blijven bestaan (Van Brakel, 2016), lijkt de holdingstructuur goed te passen bij een samenwerking tussen opvang en onderwijs. Beide dochters kunnen namelijk door de holding hun eigen jaarrekeningen blijven maken, zodat privaat en publiek geld niet gemengd wordt. Bij een bestuurlijke fusie zou dit niet mogelijk zijn. Gevraagd naar waarom er specifiek gekozen is voor een holdingstructuur, geeft bestuurder B aan:

‘Je moet. Juist vanwege die geldstromen en die verantwoording moet je nog apart. Publiek en privaat geld mag sowieso niet gemengd worden.’

Voor wat betreft de twee cases die in het kader van het vormen van IKC’s hebben gekozen voor een holdingstructuur, valt op dat aangegeven wordt dat de wet- en regelgeving in Nederland op dit gebied nog achterloopt bij de wensen van zowel bestuurder B als bestuurder C. De bestuurlijke samenwerkingsvorm, de holding, lijkt wat Holding B en Holding C betreft vooral ondersteunend aan het doel dat bestuurders voor ogen hebben. Bestuurder C geeft aan dat de holding de beste optie is, nu een fusie niet mogelijk is doordat dan privaat en publiek geld zou worden gemengd. Andere opties, zoals een coöperatie, federatie of personele unie betreffen zwakkere vormen van samenwerking, waarbij de invloed minder groot is (interview bestuurder C). Gevraagd naar of er gekozen zou worden voor een fusie als dat mogelijk zou zijn qua wet- en regelgeving, geeft bestuurder B aan dat dit nu niet kan. Zodra opvang op dezelfde manier bekostigd zou worden als onderwijs, kan wel alles bij elkaar. Zolang die werkelijkheid er nog niet is, moet opvang en onderwijs op de achtergrond goed worden gescheiden (interview bestuurder B). Ook wanneer het doel niet is om tot IKC’s te komen, kan een holding een uitkomst zijn voor bestuurders omdat de oorspronkelijke voorgangers blijven bestaan. In het

geval van Holding A waren er namelijk ook andere overwegingen die ten grondslag lagen aan de keuze voor de holding. Bestuurssecretaris A zegt hierover:

‘‘In die holding konden we de samenwerking garanderen, zeker op het servicebureau, terwijl je bij de dochters eigenlijk alles bij het oude laat. Dat was belangrijk omdat binnen de beide dochters wel beelden bestonden over openbaren en christelijken, met alle vooroordelen die daarbij horen. Daar was voor een fusie op dat moment geen draagvlak. Voor die holdingconstructie wel, dan kon je aardig wat doen en dat leek ons op dat moment beter dan coöperatie.’’

In 2011 waarschuwde de Algemene Onderwijsbond voor holdings, als mogelijkheid om de fusietoets te omzeilen. Een holdingconstructie valt namelijk niet onder de fusietoets (Van Brakel, 2016). In dit kader dient opgemerkt te worden dat geen van de respondenten aangeeft dat er voor een holding is gekozen om de fusietoets te omzeilen. Wél anticipeerde holding A op de problemen die een fusie met zich mee zou kunnen brengen, getuige bovenstaand citaat. De identiteit van scholen of schoolbesturen kan dus ook een rol spelen, zo blijkt uit bovenstaand citaat. Daarbij dient te worden opgemerkt dat een dergelijke identiteitskwesitie niet genoemd werd door respondenten van holding B en holding C, en het daar dus geen rol lijkt te hebben gespeeld voor de keuze voor de holding.

Samenvattend lijken de overwegingen voor bestuurders om voor een holdingstructuur te kiezen dus verband te houden met het feit dat de oorspronkelijke voorgangers blijven bestaan. Dat kan, zoals in het geval van holding B en C, zo zijn omdat dit moet vanwege de scheiding van publiek en privaat geld, maar kan ook, zoals bij holding A, een voortvloeijsel zijn van verschillende denominaties van scholen. De holdingstructuur lijkt ook nadelen te kennen, die ook verband houden met het in stand houden van de voorgangers. Bestuurders benoemen, gevraagd naar de nadelen, met name de administratieve last. Bestuurssecretaris A benoemt de enorme bureaucratie waar de holding mee gepaard gaat. Doordat er drie jaarrekeningen en drie begrotingen opgesteld moeten worden, en er met personeel tussen twee verschillende onderwijsinstellingen wordt geschoven, levert de holding administratief veel werk op. Bestuurder B noemt ook de administratieve last als nadeel van de holding, en ook specifiek het dubbel aanleveren van stukken. Gevraagd naar of de administratieve last een nadeel is, zegt bestuurder C:

‘‘Ja dat is er één. Je moet die geldstromen apart goed bijhouden, omdat je dat niet kan vermengen met elkaar. Het is overheidsgeld en marktgeld. Dat zit meer aan de achterkant. Aan

de voorkant zie je het niet meer: wij zijn NAAM onderwijsinstelling, we zijn één stichting, mensen lopen door elkaar, we doen onderwijs en opvang, kinderen lopen door elkaar, het zit op één locatie. Als je naar ons kijkt zie je dat. Aan de achterkant van de organisatie zie je op het bestuursbureau dat mensen het wel merken door de verschillende wet- en regelgeving''

Doelstellingen

Een aantal doelstellingen uit de literatuur wordt niet of één keer benoemd door respondenten. De doelstellingen die meer pregnant naar voren zijn gekomen uit de interviews worden hieronder uiteengezet.

Als doelstelling uit de gesprekken met de onderwijsinstellingen die in een holdingstructuur samenwerken, komt onder meer het zijn van een betere gesprekspartner, de uitwisseling van expertise en de samenwerking op ondersteunend/facilitair vlak naar voren. Twee van de drie holdings geven aan dat dit een doelstelling was, en soms nog is, van de bestuurlijke samenwerking in een holdingstructuur. Volgens bestuurder C is het zijn van een betere gesprekspartner een ambitie van de holding. Dat kan gaan om verschillende partijen, zoals ondernemers, de wijk of bijvoorbeeld het centrum voor jeugd en gezin (interview bestuurder C). Daarnaast lijken in twee van de drie onderzochte cases de doelstellingen uit de literatuur met betrekking tot de IKC's naar voren te komen. Het bewerkstelligen van heldere sturing, en het versterken van de doorgaande leer- en ontwikkelijn door middel van IKC's lijkt ook een doelstelling van de holding.

Over de uitwisseling van expertise zegt bestuurder B dat onderwijs kan leren van opvang op het gebied van klantgerichtheid, en dat opvang kan leren van onderwijs op het gebied van ontwikkelen. Doordat men samen in een gebouw zit, vindt kennisuitwisseling plaats, en ondersteunen medewerkers elkaar (interview bestuurder B).

Dat de samenwerking op facilitair en ondersteunend vlak ook een doelstelling kan zijn, blijkt uit het interview met bestuurssecretaris A. Daarin wordt aangegeven dat het combineren van de twee dochters zou moeten leiden tot het in stand houden van een servicebureau, waarbij wellicht ook de kwaliteit verbeterd kan worden (interview bestuurssecretaris A). Een mogelijke doelstelling waar de opvattingen van de drie holdings behoorlijk over verschillen, is de betere besteding van middelen om zo de kosten per kind lager te laten zijn. Over de financiële voordelen van de holding, zijn de ervaringen wisselend. Holding A benoemt dit bij monde van bestuurssecretaris A als specifieke doelstelling, en deze stelt zelfs dat dit meer dan gerealiseerd is.

‘‘Ik zie dat er een veel sterker, kwalitatief hoogstaander bureau staat, wat ongeveer een half miljoen structureel per jaar minder kost dan de twee bureaus hiervoor. Dat is substantieel. Dus die doelstellingen die we van te voren hadden geschat op twee ton, is vijf ton geworden. Dat is nog veel positiever dan we hadden ingeschat aan de voorkant.’’

Holding B ziet dat er wellicht financiële voordelen te realiseren zijn met de keuze voor een holding, maar dat dit pas na enige tijd zichtbaar kan worden. Doordat er door de holding ook op kleine locaties opvang wordt gerealiseerd, kost dit eigenlijk te veel geld. Ook vinden personeelsleden in het begin elkaar niet altijd, wat ook geld kost. Uiteindelijk, zo stelt bestuurder B, moet het kansen bieden en echt iets gaan opleveren.

Bestuurder C daarentegen gelooft niet in efficiency-voordelen als onderbouwing voor bestuurlijke samenwerking. Er zullen wel schaalvoordelen zijn, geeft hij aan, maar daar is een ingewikkelde constructie niet voor nodig.

Medezeggenschap

Op het gebied van medezeggenschap blijkt de holdingstructuur te zorgen voor gemengde medezeggenschapsorganen. Met name bij de twee holdings die samenwerken aan integrale kindcentra, is de manier waarop de medezeggenschap georganiseerd opvallend. De ondernemingsraad, die oorspronkelijk bij de kinderopvangorganisatie hoorde, en de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad, een orgaan van de onderwijsinstelling, bundelen bij de twee holdings die werken aan integrale kindcentra hun krachten in een gemeenschappelijke raad. In onderstaand citaat van centrale raadslid A wordt die samenwerking toegelicht:

‘‘De GMR vertegenwoordigt alle personeelsleden van onderwijs, maar de GMR bestaat uit leerkrachten en ouders. Dat kennen wij in opvang niet. Daar hebben we in de ondernemingsraad alleen medewerkers zitten, de ouders worden vertegenwoordigd in de centrale cliëntenraad. Juridisch gezien zijn dat ook allemaal verschillende groepjes. Bij ons ligt nu de schone taak om daar één groot orgaan van te maken. Ook juridisch zitten daar wat haken en ogen aan. Het is de kunst ook dat binnen de juiste kaders weg te zetten met als doel dat het voor personeelsleden, ouders en vooral kinderen alles zo goed mogelijk te borgen.’’

De ambtelijk secretaris van centrale raad C, komt met een vergelijkbare toelichting van de samenwerking van de centrale raad, en geeft aan dat de wetgeving verschilt voor wat betreft de medezeggenschap bij onderwijs en opvang. Door middel van mandatering kan er in de praktijk

wel worden samengewerkt (interview ambtelijk secretaris centrale raad C). Gevraagd naar of de voorlopers van de centrale raad nog bestaan, zegt ambtelijk secretaris C dat deze alleen op papier nog bestaan.

Bij holding A bestaat er voor zowel dochter A als dochter B nog een aparte GMR. Er wordt gesproken over het samenvoegen van deze twee organen tot één GMR. De reden daarvoor is dat dit zou leiden tot meer uitwisseling van kennis (interview GMR-lid A). Daarbij wordt opgemerkt dat zaken die betrekking hebben op slechts één van de twee dochters, alleen door de vertegenwoordigers van die dochter in de GMR besproken zullen worden. Bij de stemming van een huishoudelijk reglement voor dochter A bijvoorbeeld, zouden alleen de GMR-leden die dochter A vertegenwoordigen stemmen (interview GMR-lid A).

Uit de literatuur komt als risico van bestuurlijke samenwerking onder meer naar voren dat er bij een bovenbestuurlijke organisatie onvoldoende medezeggenschap aanwezig kan zijn. De samenwerking op medezeggenschapsgebied die zichtbaar is in zowel holding A als holding B, getuigt niet zozeer van onvoldoende medezeggenschap, maar misschien wel van een risico op het gebied van transparantie. In de literatuur hierover wordt transparantie als risico als volgt uitgelegd: risico op verwarring of onduidelijkheid over de structuur van de organisatie. Gevraagd naar de verschillende bevoegdheden van een ondernemingsraad enerzijds, en een (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad anderzijds, stelt bestuurder C:

“Dat zit allemaal meegenomen. The best of three worlds is gekozen. Stel je hebt bij de begroting vanuit onderwijs adviesrecht, en de opvang had daar bijvoorbeeld informatierecht, dan nemen we voor het geheel adviesrecht ook. Je kiest voor de hoogste bevoegdheid altijd. Instemming bij A, en niet bij B, dan komt er voor het geheel instemming. Je mag niet inleveren op de bevoegdheid die je zou hebben.(...) We schalen iedereen op naar de hoogste bevoegdheid.”

Op basis van dit citaat, zou de conclusie dat de medezeggenschap is uitgebreid eerder gerechtvaardigd zijn, dan de conclusie dat er onvoldoende medezeggenschap aanwezig is.

De geïnterviewde leden van de centrale raad A en B, en ambtelijk secretaris van de centrale raad C geven aan deze manier van samenwerking in een centrale raad tijd bespaart (interview centrale raadsleden A & B) en ervoor zorgt dat er beter kennis en kunde van elkaar gebruikt kan worden (interview centrale raadsleden A & B, interview ambtelijk secretaris centrale raad C). Toch lijkt deze samenwerking ook haken en ogen te hebben. De bevoegdheden van een ondernemingsraad van een kinderopvanginstelling, zijn niet hetzelfde als de bevoegdheden van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad bij een onderwijsinstelling. De bevoegdheden

worden in verschillende wet- en regelgeving geregeld, de WOR, de Wet Kinderopvang en de Wet medezeggenschap op scholen (interview ambtelijk secretaris centrale raad C). Derhalve bestaan ondernemingsraad, de GMR en de ouderraad, zijnde de voorlopers van de centrale raad, nog wel bij holding C (interview ambtelijk secretaris centrale raad C). Bij holding B bestaat de mogelijkheid om in geval van escalatie terug te vallen naar besluitvorming in de voorgangers van de centrale raad (interview centrale raadsleden A & B).

Conclusie holding

De cases die onderzocht zijn laten verschillende motieven zien voor het oprichten van een holding. Bij twee van de drie onderzochte cases speelt het samenvoegen van opvang en onderwijs in een IKC de grootste rol, terwijl bij de andere onderzochte casus het samenvoegen van openbaar en christelijk onderwijs geleid heeft tot de keuze voor een holding. Door samen te werken in de holding, zo geven respondenten van alle onderzochte cases aan, kunnen er wel voordelen behaald worden, maar blijven de oorspronkelijke instanties bestaan. Bij de holdings die werken aan IKC's is dat verplicht, aangezien publiek en privaat geld niet gemengd mag worden, en bij de holding die vanwege de identiteitskwestie is opgericht is dat wenselijk, omdat voor een fusie geen draagvlak bestond.

Over de voordelen van de holding verschillen de respondenten van mening, al ervaren twee van de drie onderzochte cases wel dat ze door het vormen van een holding een betere gesprekspartner zijn, beter expertise kunnen uitwisselen en beter kunnen samenwerken op ondersteunend/facilitair vlak. Op het gebied van financiële voordelen, lopen de opvattingen uiteen. Het grote nadeel van de holding is volgens alle onderzochte cases de extra administratieve last, onder andere doordat er meer jaarrekeningen en begrotingen gemaakt moeten worden voor alle afzonderlijke dochters van de holding.

De manier waarop de medezeggenschap is ingericht bij de holdings die een IKC vormen, is opvallend. Zowel holding B als holding C voegt de verschillende medezeggenschapsorganen van de dochters samen in een centrale raad. Hoewel dit, met name juridisch, wat haken en ogen kent, zijn respondenten die werkzaam zijn in de centrale raad hierover te spreken. Het oprichten van een holding hoeft overigens niet te leiden tot het samenvoegen van de medezeggenschapsorganen. Bij holding A is dit nog niet gebeurd, al wordt hier nu wel over gesproken. Bij alle onderzochte cases blijven de oorspronkelijke medezeggenschapsorganen wel bestaan als ze samengaan of samen zijn gegaan.

4.2.3 Personele Unie

Bij een personele unie is er geen sprake van een rechtspersoon, maar van een belangengemeenschap van samenwerkende instellingen. Verschillende instellingen worden hierbij bestuurd door dezelfde personen (Regioplan, 2020). Bij een personele unie valt onderscheid te maken tussen de partiële personele unie, waar gedeeltelijk overlap van bestuurders is, en een volledige personele unie, waarbij alle bestuurders van rechtspersoon 1 ook bestuurder van rechtspersoon 2 zijn en vice versa (Van Brakel et al., 2016).

In dit onderzoek is één personele unie onderzocht, personele unie D. Het betreft een personele unie waarbij het eenhoofdig bestuur door een volledige personele unie twee onderwijsinstellingen bestuurt. In totaal gaat het om negen schoolvestigingen. De personele unie is ongeveer acht jaar geleden ontstaan, en respondenten namens deze personele unie zijn Bestuurder D, en GMR-lid D. Bestuurder D is enig bestuurder en voorzitter van het College van Bestuur van onderwijsinstelling X (zeven vestigingen) en onderwijsinstelling Y (twee vestigingen). Onderwijsinstelling X is ook voornemens te fuseren, maar niet met onderwijsinstelling Y, maar met een andere instelling: onderwijsinstelling Z.

Overwegingen

De onderzochte personele unie is ontstaan vanwege interne problemen bij onderwijsinstelling Y. Onderwijsinstelling Y had, voorafgaand aan het vormen van een personele unie, geen professioneel bestuur. Vanwege problemen met personeel is de conclusie getrokken dat er een professioneel bestuur moest komen voor onderwijsinstelling Y. Nadat er contact is geweest met onderwijsinstelling X, is er besloten om door middel van een personele unie ook een professioneel bestuur aan het roer te laten bij onderwijsinstelling Y (interview bestuurder D). Gevraagd naar waarom er destijds specifiek voor een personele unie is gekozen, en niet voor een andere bestuurlijke samenwerkingsvorm, geeft bestuurder D aan dat deze vormen met het oog op de mogelijke fusie voorbij zijn gekomen. Hij stelt over de verschillende samenwerkingsvormen:

‘‘Een coöperatie en holding worden meer in het bedrijfsleven toegepast. Ze zeggen dat het voor openbaar onderwijs niet toegestaan wordt. Wij zijn openbaar onderwijs, dus dat is een reden om die te laten afvallen. Een gewone samenwerking, kun je afspreken door te zeggen: we gaan nu samenwerken. Dan heb je een samenwerking, maar dat stelt natuurlijk geen reet voor. (...) Dat is helemaal niks. Het doel was, we moeten een professioneel bestuurder hebben die zeggenschap heeft over de school en een raad van toezicht die toezicht houdt op de bestuurder

en de school. Dan moet je tot de personele unie gaan, of de fusie. (...) Ik denk dat de sfeer dusdanig was dat men de fusie te ver vond gaan. Dat heeft te maken met het feit dat de ene openbaar was, en de ander algemeen bijzonder. ”

Gevraagd naar waarom een coöperatie of holding niet mag bij openbaar onderwijs, geeft bestuurder D aan dat dit van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de overheid niet mag, en dat de belasting er moeilijk over doet. Het oprichten van een coöperatie of holding in combinatie met openbaar onderwijs lijkt nu overigens niet bij voorbaat uitgesloten. Zo is bijvoorbeeld in dit onderzoek een holding onderzocht waarvan één van de dochters openbaar onderwijs aanbiedt.

GMR-lid D geeft aan dat de onderwijsachtergrond van onderwijsinstelling Y de reden is geweest om voor een personele unie te kiezen. Vanwege de onderwijsvisie wilde onderwijsinstelling Y geen onderdeel worden van de openbare onderwijsinstelling X. Met de personele unie kan wel samengewerkt worden, maar verliest onderwijsinstelling Y niet haar identiteit (interview GMR-lid D).

Doelstelling

Niet alleen het feit dat andere vormen van samenwerking, zoals een fusie, niet mogelijk waren heeft tot deze personele unie geleid. Zoals aangegeven was de doelstelling van de personele unie dat er een professioneel bestuurder moest komen die zeggenschap zou hebben over de school, en een raad van toezicht die toezicht zou houden op de bestuurder en de school (interview bestuurder D). GMR-lid D geeft daarnaast aan dat er samenwerking op bestuurlijk vlak verwezenlijkt wordt. De ICT-coördinator doet bijvoorbeeld werk voor beide onderwijsinstellingen.

Net als bij de holding, is er bij de personele unie ook sprake van administratieve lasten. Bestuurder D geeft aan dat het administratie vraagt om twee jaarrekeningen en twee begrotingen te moeten maken en deze onderling te moeten verrekenen. GMR-lid D geeft aan, gevraagd naar de nadelen en ontwikkelpunten van de personele unie, dat deze er niet zijn. Reden is, zo stelt GMR-lid D, dat onderwijsinstelling Y slechts één school betreft. Mocht er sprake zijn van een grotere instelling, zou het bestuur verdeeld moeten worden voor wat betreft tijd, en dat kan lastig zijn.

De literatuur noemt als ander risico van bestuurlijk samenwerken in een personele unie de invoering van de WBTR. Deze wet voorziet in de norm om als bestuurder bij de vervulling van

deze taak te handelen naar het belang van de stichting of organisatie. Wanneer een bestuurder ook verantwoordelijk is voor een tweede stichting, kan deze norm snel worden overtreden (De Minister van Veiligheid en Justitie, 2016). Gevraagd naar dit risico, stelt bestuurder D:

‘‘Ik behandel iedereen gelijk om het zo maar even te zeggen. Ik zie niet in waarom ik de ene stichting meer kan belasten of bevoordelen of benadelen daarmee. (...) Ik kan me wel voorstellen wat je bedoelt. Stel dat ik een katholiek en openbaar bestuur zou besturen, dan zit je elkaar wel eens in de weg denk ik. Dat is niet (...) het geval, want we zijn niet elkaars concurrenten. Dan heb je daar ook geen last van.’’

GMR-lid D ervaart desgevraagd ook geen problemen op het gebied van de WBTR. Hoewel hij wel aangeeft in te zien dat de norm uit de WBTR bij een personele unie sneller overtreden kan worden, speelt dat niet bij personele unie D:

‘‘Het is dat de onderwijsinstelling Y weinig tijd kost. Dat valt wel mee. Als het groter wordt, en dat zou het geval zijn als we een personele unie zouden hebben met de partij waar we nu mee gaan fuseren, denk ik niet dat ik dat goed had gevonden als GMR-lid. Het levert niks op, en het kost alleen wat.’’

Opvallend is dat GMR-lid D aangeeft dat de personele unie niets oplevert. Ook verderop in het interview, stelt GMR-lid D dit aan de orde:

Stel je voor dat twee grotere stichtingen een personele unie zouden willen. (...) Waarom zou hij dat doen? De helft van je tijd kan maar naar je eigen stichting toe, dus wat drijft je?

In het interview komt het nut van de personele unie nogmaals aan bod. GMR-lid D:

Waar ik niks over kan zeggen is de motivatie vanuit onderwijsinstelling Y voor die personele unie. Vanuit onderwijsinstelling X is het neutraal, we hebben oké gezegd maar schieten er niks mee op. Onderwijsinstelling Y zou wel redenen kunnen hebben. Vanuit onderwijsinstelling X is het denk ik uit vriendelijkheid of prestige geweest van de vorige bestuurder.

Bestuurder D geeft overigens aan dat er geen verplichting is om als onderwijsinstelling X en Y iets voor elkaar te betekenen, bijvoorbeeld als leerlingenaantallen teruglopen, maar dat er wel gekeken wordt of er iets mogelijk is. Dat zou voor onderwijsinstelling X dus een voordeel kunnen zijn van de personele unie. Aangezien er slechts één personele unie onderzocht is in dit onderzoek, is het te voorbarig om te stellen dat een personele unie niets oplevert voor beide partijen, maar in het geval van personele unie A lijken de voordelen voor onderwijsinstelling X in elk geval beperkt.

Voor wat betreft de inrichting van de medezeggenschap is bij personele unie D afgesproken dat de MR-leden van onderwijsinstelling Y bij de GMR van onderwijsinstelling X mag zitten (interview bestuurder D). Bij vergadering van de GMR zit regelmatig een toehoorder van onderwijsinstelling Y. Ze stellen zich bescheiden op, hebben wel inbreng, maar geen stemrecht. Onderwijsinstelling Y heeft zelf ook een eigen MR. (interview GMR-lid D).

Conclusie personele unie

Zoals aangegeven lijkt personele unie A niet voor zowel onderwijsinstelling X als onderwijsinstelling Y voordelen te hebben. Voor onderwijsinstelling Y lijkt de personele unie met name noodzakelijk te zijn geweest om de problemen met het personeel het hoofd te bieden door een professioneel bestuur aan te stellen. Een fusie was vanwege de identiteit van onderwijsinstelling Y niet wenselijk, en dus lijkt de keuze voor de personele unie met name een pragmatische te zijn geweest. Hoewel bestuurder D en GMR-lid D de suggestie uit de literatuur dat de WBTR voor problemen kan zorgen bij een personele unie kunnen begrijpen, geven beide respondenten aan dat dit niet aan de orde is bij personele unie D. Andere nadelen zijn er wel, en dan met name op administratief gebied. Verder is het opvallend dat GMR-lid D aangeeft dat de personele unie voor onderwijsinstelling X niets oplevert. Aangezien er in dit onderzoek één personele unie is onderzocht, zijn algemene conclusies over doelstellingen, overwegingen en voor en nadelen van de personele unie lastig te trekken. Desalniettemin lijkt personele unie A in elk geval voor onderwijsinstelling X weinig voordelen te kennen.

4.2.4 Bestuurlijke fusie

Bij een bestuurlijke fusie is er sprake van één of meer rechtspersonen die de instandhouding van een school overdragen. Daarbij kunnen verschillende besturen een nieuwe rechtspersoon oprichten en hun scholen overdragen de nieuwe rechtspersoon, of de overdracht vindt plaats aan een reeds bestaande rechtspersoon. In dit onderzoek zijn vier cases onderzocht die een bestuurlijke fusie betreffen. In tabel 2 is kort weergegeven wat de bestuurlijke context is van de cases, en welke gesprekken er gevoerd zijn.

Overwegingen

Een aantal overwegingen uit de literatuur wordt niet of één keer benoemd door respondenten. De overwegingen die vaker naar voren zijn gekomen uit de interviews worden hierna uiteengezet.

Voordelen zoals specialisatie van functies en de administratieve en additionele eisen worden door twee van de vier onderzochte cases benoemd, en lijken in de onderzochte cases dus een zekere rol te spelen in de keuze voor een bestuurlijke fusie. Ook de normen van grootte wordt door twee van de vier onderzochte cases aangehaald als overwegingen om voor en fusie te kiezen. Voor fusiebestuur IV geldt dat een school bang was om opgeheven te worden, en fusiebestuur I te maken kreeg met een leerlingendaling.

Wat vaker door bestuurders genoemd werd als overwegingen om te fuseren, was het zijn van een betere gesprekspartner. Fusiebesturen I, II en III gaven aan dat dit een rol gespeeld heeft bij de bestuurlijke fusie. Voor fusiebesturen II en III was het duidelijk een overweging (interviews bestuur II en mt-lid van bestuur III), terwijl het voor fusiebestuur I een nevenvangst was (bestuurder fusiebestuur I) was om te fuseren. Voor fusiebestuur IV heeft het geen rol gespeeld, en bestuurder IV is ook van mening dat het ook geen overwegingen zou moeten zijn:

‘Je moet niet fuseren omdat je serieus genomen wil worden. Ik wil serieus genomen worden met die 8/9 scholen die ik heb. (...) Ik kan bellen nu naar het ministerie bijvoorbeeld, maar die denken niet dat ze een interessant gesprek met mij kunnen hebben. Die argumentatie begrijp ik dus wel, maar het zou niet zo moeten zijn. Die reden is een externe reden, dat je serieus wil worden genomen. Ik ben benieuwd hoe dat meeweegt met de interne redenen.’

Alle onderzochte cases benoemen zowel overwegingen op het gebied van bestuurlijke professionaliteit die geleid hebben tot de fusie, als voordelen op het financiële gebied. Met name organisatorische en economische voordelen lijken dus een rol te spelen. Onderwijskundige voordelen komen minder pregnant naar voren. Door iedere onderzochte casus wordt het beter besteden van middelen aangehaald als overweging om te kiezen voor een bestuurlijke fusie. Fusiebestuur I geeft bij monde van bestuurder I aan dat de ondersteuning aan de scholen niet meer mocht gaan kosten dan vóór de fusie. Bestuurder II stelt dat het de bedoeling was zoveel mogelijk geld naar het onderwijs te sturen, en dat er een efficiëncyslag gemaakt moest worden met de fusie. Mt-lid van het bestuur III benoemt als overweging voor de fusie dat men een efficiënte organisatie wilde worden, ook qua overhead.

Samenvattend kan gesteld worden dat de betere besteding van middelen als enige uit de lijst met voordelen uit de literatuur door alle fusiebesturen wordt genoemd als overweging om te fuseren. Het zijn van een betere gesprekspartner is voor drie van de vier fusiebesturen een overweging om te fuseren, waarbij moet worden opgemerkt dat fusiebestuur IV stelt dat dit geen overwegingen zou moeten zijn. De specialisatie van functies en de administratieve en

additionele eisen worden door twee van de vier besturen genoemd. De overige voordelen uit de literatuur lijken op basis van de gesprekken met de respondenten van onderzochte cases geen grote rol te hebben gespeeld bij de keuze voor een bestuurlijke fusie.

Een bestuurlijke fusie kent ook risico's, deze zijn opgenomen in figuur 7. Van deze risico's worden financiële continuïteit, transparantie en belangenverstrengeling door geen van de geïnterviewden genoemd als risico van de bestuurlijke fusie. Een aantal risico's wordt in één of twee van de interviews benoemd. Meer pregnant komt het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs naar voren als risico. Daarbij moet worden opgemerkt dat er met name zorgen zijn geweest over denominatieve achtergronden en identiteitskwesaties in het algemeen. Bestuurder I bijvoorbeeld stelt dat de bestuurlijke fusie ook spanningen heeft opgeleverd:

'We willen christelijke scholen, openbare scholen, katholieke scholen en samenwerkingscholen. Tegelijkertijd zien we wel dat mensen soms nog wel een beetje bang zijn dat het allemaal eenheidsworst wordt'

Bij fusiebestuur II heeft vooral de openbare voorganger veel vragen gesteld bij het fusieproces (interview bestuurder II), terwijl mt-lid van het bestuur III aangeeft dat de bestuurlijke fusie invloed heeft gehad op met name het bijzonder onderwijs, aangezien de stichting nu de begroting voorlegt bij het gemeentebestuur. Bestuurder IV stelt desgevraagd te begrijpen dat fuseren vanuit verschillende denominaties lastig kan zijn. Ook op het gebied van keuzevrijheid van het personeel en de ouders worden er vragen gesteld bij de bestuurlijke fusie. Mt-lid van het bestuur III:

'We hadden verwacht dat het identiteitsvraag prominent aan de orde zou komen (...). Er waren ook wat leraren bang: 'moet ik dan bidden?' (...) In de praktijk valt het heel erg mee.'

Bestuurder II stelt:

'Toen we het eerste bericht in de krant zetten dat we een fusie aan het verkennen waren, kregen we een paar ouders die een boze brief schreven. Eén iemand wil absoluut niet met 'die katholieken'. (...) We hebben met de fusie nooit de intentie gehad om scholen te sluiten om samen te voegen.'

Al met al lijken er vooral risico's bij een bestuurlijke fusie aanwezig op het gebied van identiteit en keuzevrijheid voor zowel ouders als leerkrachten. Overige risico's uit de literatuur worden slechts een enkele keer benoemd.

Doelstellingen

De doelstellingen van de onderzochte cases ten tijde van de keuze voor de bestuurlijke fusie komen niet alleen naar voren uit de interviews. Bij drie van de vier fusiebesturen is er nog een fusie-effectrapportage (FER) beschikbaar waarin de doelstellingen van de fusie zijn opgenomen. Alleen in het geval van fusiebestuur IV ontbreekt de FER. De fusie heeft plaatsgevonden in 2013, en fusiebestuur IV hanteert een bewaartermijn van zeven jaar. Op basis van de interviews en de fusie-effectrapportage worden hierna de doelstellingen van de bestuurlijke fusie per fusiebestuur beschreven.

Bestuurder I geeft aan dat fusiebestuur I een vrij ideële doelstelling had: krachten bundelen in het belang van goed onderwijs. Daarvoor zijn ambities opgesteld op het gebied van referentieniveaus, burgerschap en persoonsvorming (interview bestuurder I). Daarnaast waren er ook doelstellingen op het gebied van aantrekkelijk werkgeverschap en goed personeelsbeleid. Verder is gezegd dat de ondersteuning niet meer mocht gaan kosten (interview bestuurder I). Over het zijn van een betere gesprekspartner geeft bestuurder I aan dat dit misschien niet zo heel helder bedacht was van te voren, maar dat dit misschien wel een onverwachte nevenvangst is.

In de FER wordt er gesproken over interne en externe doelstellingen. Als interne doelstelling wordt onder meer genoemd samen sterker staan en de kwaliteit van het onderwijs beter handhaven en verbeteren. Daarnaast wordt onder intern ook benadrukt dat de werkgelegenheid behouden blijft, en dat de eigen identiteit van de scholen ook behouden zal blijven. Onder extern wordt aangegeven dat de fusie noodzakelijk is om een sterke partner te zijn in het snel veranderende onderwijslandschap. Bestuurder I noemde het zijn van een betere gesprekspartner een onverwachte nevenvangst. Daarnaast staat ook onder extern dat met de fusie kwaliteit van onderwijs kan worden gegarandeerd en zelfs nog beter kan worden gemaakt, en dat de eigen identiteit van de scholen behouden zal blijven. Concreet lijken er dus twee doelstellingen te destilleren uit het interview en de FER: kwaliteit van onderwijs verbeteren, en het zijn van een sterke partner. De overige zaken die onder doelstellingen zijn genoemd, lijken meer gericht op het behoud van de huidige situatie.

Bestuurder II noemt het verbeteren van de ondersteuning door het stafbureau als doelstelling, en geeft aan dat fusiebestuur II zoveel mogelijk geld naar de scholen wil laten gaan. De FER van de voorgangers van fusiebestuur II stelt dat er geen dwingende noodzaak tot samenwerking is vanuit financieel of onderwijskundig oogpunt, of met het oog op grote risico's. De motivatie

om samen te werken ligt dan ook, zo stelt de FER, op het benutten van kansen vanuit kracht. Kansen om het onderwijs verder te ontwikkelen door een professionele organisatie neer te zetten. Besturen zien daarnaast het onbenut laten van kansen en beleidsarm reageren op nieuwe ontwikkelingen als risico. Tot slot wordt geconstateerd dat er bij beide voorgangers sprake is van kwetsbare functies in de ondersteuningsorganisatie, en dat er daar een kwaliteits- en efficiëncyslag kan worden gemaakt.

In het interview met Mt-lid van het bestuur III komen twee doelstellingen naar voren, het zijn van een sterkere partner en het verbeteren van de kwetsbaarheid van de organisaties. Ook geeft bestuurder III aan dat de overhead van de twee voorgangers gezamenlijk berekend is, en dat dit bedrag na de fusie minder moest zijn. In de FER wordt als belangrijkste doelen van de fusie het bundelen van krachten benoemd, om kinderen het onderwijs te bieden dat zij nodig hebben, samen met jeugdzorg / VVE (voor- en vroegschoolse educatie) en welzijn. Op die manier kunnen scholen op wijkniveau meer impact hebben zonder dat concurrentie heb aanbieden van goed onderwijs in de weg staat.

Bestuurder IV geeft aan te veronderstellen dat de doelstelling van de bestuurlijke fusie met name voor een deel financieel is ingegeven, en dat men bang was dat een school zou worden opgeheven. Daarnaast wordt professionalisering, voor zaken als personeel & organisatie, financiële zaken en huisvesting genoemd (interview bestuurder IV). Verder geeft bestuurder IV aan dat er ook onduidelijkheid bestaat over bestuurlijke samenwerking, en dan met name over nu de ideale omvang van een school of scholenstichting is:

‘In een rapport van McKinsey wordt ineens geroepen: ‘270 leerlingen is een efficiënte school’. Ik vraag me dan af op basis waarvan dat gedaan is.(...)Toen werd er geroepen: ‘optimaal, is 2000 leerlingen voor een stichting’. En niemand weet op basis waarvan 2000 werd genoemd. (...) Waar komen die getallen vandaan, en waarom wordt dat plotseling een waarheid?’

Opvallend aan de doelstellingen die naar voren komen uit zowel de interviews met de fusiebesturen als de fusie-effectrapportages, is dat ze niet altijd overeenkomen en dat doelstellingen soms lastig meetbaar lijken. Het bundelen van krachten of het samen sterker staan bijvoorbeeld, genoemd in twee van de drie fusie-effectrapportages, klinkt weliswaar als een begrijpelijke doelstelling, maar lijkt ook lastig te meten. Al met al komt uit zowel de interviews met de fusiebesturen als uit de fusie-effectrapportages, het zijn van een sterke gesprekspartner als meest pregnant naar voren van de in de literatuur beschreven voordelen van bestuurlijke samenwerking.

Er is gesproken met een lid van het medezeggenschapsorgaan van fusiebestuur II, III en IV. Voor wat betreft de positie van de medezeggenschapsorganen valt een aantal dingen op. Allereerst geeft geen van de besturen aan dat het formeel lastig is gebleken om de afzonderlijke medezeggenschapsorganen van de voorgangers samen te voegen, dit is niet verrassend aangezien het samenvoegen van deze organen juridisch haalbaar is. Wel blijkt dat er bij twee fusiebesturen gezocht is, of gezocht wordt, naar de juiste vorm van samenwerking. Bij fusiebestuur III bijvoorbeeld zat er bij de ene voorganger per school één persoon in de GMR, terwijl er bij de voorganger twee personen per school in de GMR zaten. Voor de nieuwe vormen GMR moeten daar afspraken over gemaakt worden. Ook kunnen cultuurverschillen een rol spelen bij de totstandkoming van een nieuw medezeggenschapsorgaan. GMR-voorzitter III geeft in dit kader aan:

‘Een ander ding binnen de GMR, en dat zag je ook qua verschil bij de twee voorgangers in de organisatie, is dat bij voorganger X elke school vrijgelaten werd om dingen te regelen. Voorganger Y legde meer van boven op. (...) Dat merk je in de GMR ook af en toe.’

Het samenvoegen van de medezeggenschapsorganen van de verschillende voorgangers is dus weliswaar juridisch haalbaar, maar voor een goede samenwerking moet soms wel nog een juiste modus gevonden worden, en er kunnen cultuurverschillen spelen. Deze lijken echter niet tot grote problemen te leiden binnen de onderzochte fusiebesturen.

Daarnaast zijn er wisselende ervaringen met het fusieproces en de rol van het schoolbestuur daarin. GMR-lid II stelt gevraagd naar die rol van het schoolbestuur tijdens de fusie:

‘Informatief. Eigenlijk is er gezegd: we zijn voornemens dit te doen, er is een aantal werkgroepen ingesteld om te verkennen. Maar iedereen voelde al wel een beetje aan dat het toch wel ging gebeuren, ook al zouden er grote vragen zijn.’ (...) Onze bestuurder was informatief, aan de andere kant waren we ons bewust van het feit dat we niet heel veel invloed hadden. We zijn wel zodanig meegenomen dat we een inkijkje in het hele proces hebben gekregen.’

GMR-voorzitter III heeft dit proces anders ervaren. Over de rol van het schoolbestuur tijdens de fusie geeft GMR-voorzitter III aan:

‘Vanuit onze rechtsvoorganger als heel positief. (...) Als een bezwaar vijf keer aangehaald werd, werd er ook vijf keer goed op ingegaan. En niet zo van: ‘zeur niet zo, we hebben het er al een keer over gehad’. Dat vond ik wel heel fijn’

Conclusie bestuurlijke fusie

De voordelen die de grootste rol hebben gespeeld in de keuze voor een bestuurlijke fusie lijken vooral organisatorisch en economisch van aard te zijn. Het zijn van een betere gesprekspartner komt vaak naar voren in de interviews met respondenten, en een betere besteding van middelen wordt zelfs door elk onderzocht fusiebestuur genoemd. De risico's die de bestuurlijke fusie met zich meebrengen, zijn vooral zichtbaar op het gebied van identiteit en keuzevrijheid voor zowel ouders als leerkrachten. De doelstellingen die naar voren komen uit zowel de gesprekken met de fusiebesturen, als de fusie-effectrapportages, zien met name op het zijn van een betere gesprekspartner en het bundelen van krachten. Daarbij moet opgemerkt dat doelstellingen uit de FER soms anders zijn dan hetgeen uit gesprekken met fusiebesturen naar voren komt, en dat sommige doelstellingen lastig te meten lijken te zijn. Het samenvoegen van de medezeggenschapsorganen kan vanwege cultuurverschillen of verschillen in de inrichting van de medezeggenschap bij de voorganger soms even zoeken zijn, maar is juridisch haalbaar en lijkt niet tot grote problemen te leiden.

4.2.5 Coöperatie en federatie

In dit onderzoek zijn vier verschillende cases onderdeel van een federatie of coöperatie, terwijl ze zijn onderzocht als gefuseerd bestuur of personele unie. Het een sluit het ander dus niet uit. In dit onderzoek zijn dus geen aparte cases onderzocht die zichzelf identificeren als coöperatie of federatie. In tabel 2 is weergegeven welke cases dit betreft.

Fusiebestuur III geeft te kennen onderdeel te zijn van een federatie op het gebied van identiteit. Deelname aan deze federatie moet leiden tot beïnvloeding van beleid, tot middelen en tot informatie, zo blijkt uit het jaarverslag van fusiebestuur III. Federatie X is een federatie van verschillende besturen, en dus geen apart bestuur dat zich identificeert als federatie. Federatie X lijkt vooral te streven naar het bevorderen van kwalitatief hoogwaardig onderwijs en het bevorderen van goede huisvesting en samenwerking met partners. Deze doelstellingen lijken in behoorlijke mate aan te sluiten bij de doelstellingen van de federatie zoals deze naar voren komen in deelvraag 1.

Naast deze federatie zijn er drie onderzochte cases die zich hebben aangesloten bij een coöperatie. Fusiebesturen II en IV zitten met meerdere schoolbesturen in een coöperatie. Fusiebestuur II is lid van een coöperatie op het gebied van huisvesting, en fusiebestuur IV is lid van een coöperatie, coöperatie Y, in de vorm van een shared service center. Opvallend is dat het oprichten van een shared service center specifiek genoemd werd in de literatuur als een

doelstelling van een holding, maar we het hier dus tegenkomen in de vorm van een coöperatie. Bestuurder IV stelt over deelname in de coöperatie en samenwerkingsvormen bij fusiebestuur IV:

‘We hebben een shared service center, voor financiële en personele zaken, in een coöperatie. De invalpoule is ook een coöperatie. We hebben ook met een ander schoolbestuur een samenwerking op ICT. We doen dat met meer scholen om voldoende massa te krijgen en het betaalbaar te maken. Dat is niet uitsluitend met ons schoolbestuur dus. Er zijn 12 schoolbesturen die samen hebben gezegd een volledige afdeling financiële en personele zaken in stand te houden met elkaar in een coöperatie. Die coöperatie werkt voor ons allen, via een zo goedkoop mogelijke constructie.(...) De coöperatie heeft afzonderlijke besturen, maar wij zijn de leden.’

GMR-voorzitter IV stelt over de samenwerking dat het heel verstandig is, aangezien fusiebestuur IV zelf te klein is om de vervangingspoule of ICT op te zetten. Er zijn door de samenwerking wat zaken op afstand gezet, maar het College van Bestuur houdt direct invloed of inspraak op wat daar in die samenwerking gebeurt. Ook geeft GMR-voorzitter IV aan, in het kader van bestuurlijke samenwerking in het algemeen, dat samenwerking opzoeken met andere schoolgemeenschappen in de regio aan te bevelen is, maar dat een kleinschalig karakter ook vele voordelen biedt. Gevraagd naar op welke onderdelen samenwerking mogelijk moet zijn, en waar die grens ligt, geeft GMR-voorzitter IV aan:

‘Nou de grens ligt denk ik bij wat eigen is aan de schoolgemeenschap. (...). Het karakter van de eigen scholengemeenschap moet overeind blijven. Dat is vaag en ongrijpbaar natuurlijk, karakter, maar tegelijkertijd weet vaak iedereen waar dat karakter in zit’.

De samenwerking in de coöperatie lijkt op basis van bovenstaand citaat dus een zinvolle manier om bepaalde zaken, zoals personele en financiële kwesties, efficiënter en goedkoper op te pakken, zonder dat het karakter van de eigen scholengemeenschap verloren gaat.

Zoals aangegeven is fusiebestuur II ook lid van een coöperatie, maar dan op het gebied van onderwijshuisvesting. Deze coöperatie, coöperatie X, bestaat uit meerdere schoolbesturen die samen beleid op het gebied van onderwijshuisvesting van de gemeente uitvoert. Schoolbesturen zijn lid van de coöperatie X, en er is een algemene ledenvergadering. Ook personele unie A is lid van een coöperatie, coöperatie Z, op het gebied van onderwijshuisvesting, deze coöperatie Z kent eenzelfde structuur als coöperatie X.

Conclusie coöperatie en federatie

Uit de literatuur kwam naar voren dat een coöperatie in het onderwijs gebruikt kan worden op thema's als huisvesting, inkoop, identiteit en ook personeel (Van Brakel et al., 2016). In de onderzochte cases komt eenzelfde beeld naar voren. Besturen zijn lid van een federatie of coöperatie op het gebied van huisvesting en personeel, en een bestuur is lid van een federatie op het gebied van identiteit. Opvallend is dat het oprichten van een shared service center volgens de literatuur een doelstelling kan zijn van een holding, maar er hier dus sprake is van een coöperatie ten behoeve van een shared service center. Al met al lijkt het zo te zijn dat de coöperatie of federatie een manier kan zijn om bepaalde zaken efficiënter en goedkoper te organiseren, zonder af te doen aan het karakter van de scholengemeenschap. Tot slot moet worden opgemerkt dat de coöperatie of federatie weinig invloed lijkt te hebben op de manier waarop een school wordt bestuurd, aangezien er weinig aan de zeggenschap van bestuurders over hun eigen onderwijsinstelling lijkt te veranderen.

4.2.6 Tussenconclusie deelvraag 2

In deze paragraaf is onderzocht welke overwegingen bij besturen van primair onderwijsinstellingen in Nederland leiden tot de keuze voor een bepaalde bestuurlijke samenwerkingsvorm. Op basis van interviews met respondenten en documenten van gefuseerde besturen valt een aantal dingen op. De overweging die leidt tot de keuze voor de holding lijkt in de drie onderzochte cases verband te houden met het feit dat de oorspronkelijke voorgangers blijven bestaan. In twee van de drie gevallen werd gekozen voor een holding vanwege het samenvoegen van onderwijs en opvang. De holding lijkt daarbij vooral een pragmatische keuze, omdat een fusie niet mogelijk is, aangezien privaat en publiek geld niet mag worden gemengd. Op dat gebied lijkt de wet- en regelgeving in Nederland nog niet te hebben voorzien in een oplossing. De manier waarop de medezeggenschap is georganiseerd bij een holding is opvallend. De drie onderzochte cases hebben allemaal aangegeven ofwel samengegaan te zijn, ofwel voornemens zijn samen te gaan. Ook hier lijkt de wet- en regelgeving nog niet klaar voor een dergelijke constructie, waardoor er juridisch nog wat haken en ogen aan kleven. De personele unie is onderzocht in één case, waarbij met name opvalt dat de keuze voor deze bestuurlijke samenwerkingsvorm niet voor beide partijen voordelen lijkt te hebben. De keuze voor de personele unie lijkt met name ingegeven te zijn door de rol die identiteit gespeeld heeft. Een fusie was op basis van die identiteit niet wenselijk, waardoor uiteindelijk gekozen is voor een personele unie. Identiteit lijkt overigens niet alleen een rol te spelen bij de personele unie, ook bij de holding komt dit in één van de drie onderzochte cases naar voren.

Bij de bestuurlijke fusie lijken de overwegingen anders. Bij deze vorm van bestuurlijke samenwerking lijken pragmatische overwegingen een kleinere rol te spelen, en wordt er vooral vanuit bepaalde doelstellingen geredeneerd. Waar er bij de personele unie of holding wel eens werd gekozen voor die vormen aangezien een fusie niet mogelijk was, door identiteitskwesies of beperkingen vanuit wet- en regelgeving, lijkt de bestuurlijke fusie vooral gekozen te worden vanuit doelstellingen zoals het bundelen van krachten, het zijn van een betere gesprekspartner en de betere besteding van middelen. De meest voorname risico's lijken bij een bestuurlijke fusie betrekking te hebben op de keuzevrijheid en identiteit. Daarnaast moet opgemerkt dat de overwegingen vaak economisch en organisatorisch van aard zijn, en dat doelstellingen die respondenten noemen niet altijd overeenkomen met doelstellingen die naar voren komen uit de fusie-effectrapportages, en dat niet alle doelstellingen even goed meetbaar lijken. Opvallend is het verschil tussen de doelstellingen van holdings en fusiebesturen. De bestuurlijke samenwerkingsvorm, de holding, lijkt een noodzakelijk gevolg van de doelstellingen van de samenwerking. In het geval van holding B en C is bewust gekozen voor een holding om de totstandkoming van IKC's te faciliteren, terwijl bij holding A een fusie niet wenselijk was. De nadelen van de holding in het algemeen, en in het bijzonder de administratieve last, lijken hierbij op de koop toegenomen te worden. Bij een holding, zeker bij holding B en holding C, is de doelstelling dus in behoorlijke mate gericht op het veranderen van de manier waarop onderwijs vorm wordt gegeven, terwijl dit bij de bestuurlijke fusie niet de voornaamste doelstelling is. Bij een bestuurlijke fusie lijken de doelstellingen meer gericht op het behalen van bestuurlijke schaalvoordelen, zoals het zijn van een betere gesprekspartner. Een holding lijkt kortom vooral te worden gekozen *ondanks* bepaalde nadelen, terwijl een bestuurlijke fusie vaak als meest geschikte optie gezien wordt *dankzij* de bestuurlijke voordelen. De coöperatie en federatie lijkt op basis van de gesprekken vooral een goede manier om bepaalde zaken efficiënter en goedkoper te organiseren, zoals huisvesting of personeel, zonder af te doen aan het karakter van de scholengemeenschap. Deze vorm lijkt bovendien minder ingrijpend dan een bestuurlijke fusie, personele unie of holding op het gebied van zeggenschap over het schoolbestuur.

4.3 Deelvraag 3: de mate waarin doelstellingen worden behaald

4.3.1 Inleiding

Nu de verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen in het primair onderwijs in Nederland zijn verkend, en duidelijk is geworden welke overwegingen tot besturen van primair onderwijsinstellingen in Nederland leiden tot de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm, zal in deelvraag 3 verder worden ingegaan op de mate waarin deze doelstellingen behaald worden. De vraag die is gesteld, luidt:

In hoeverre behalen schoolbesturen in het primair onderwijs de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm?

De beantwoording van deze vraag zal aan de hand van de verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen gebeuren. Ook voor de beantwoording van deze vraag zijn de cases als omschreven in tabel 2 onderzocht.

4.3.2 Holding

Voor de doelstelling van holding A, B en C geldt dat deze uiteenlopen. Holding A kende vier verschillende doelstellingen: de krimp tegengaan, het in de lucht houden van het servicebureau waren de voornaamste doelstelling, en de keuze voor de holding was ook gebaseerd op de mogelijkheid om later nog een bestuur als dochter in de holding te laten komen, en de mogelijkheid om een kinderopvangorganisatie onder te brengen bij de holding (interview bestuurssecretaris A). Van deze doelstellingen zijn de voornaamste twee behaald, stelt bestuurssecretaris A. De leerlingendaling komt bijna tot stilstand, en het servicebureau van de holding bespaart een half miljoen structureel per jaar ten opzichte van dan de twee servicebureaus die voor het ontstaan van de holding bestonden (interview bestuurssecretaris A). Voor wat betreft de twee andere doelstellingen, geeft bestuurssecretaris A aan dat de samenwerking met een ander bestuur dat onder de holding zou kunnen komen nog bestudeerd wordt, maar dat men hier nog niet uit is. De samenwerking met een kinderopvangorganisatie, een doelstelling die zeker gezien de overeenkomstige doelstelling van holding B en C interessant is, is niet van de grond gekomen. Reden daarvoor is, zo stelt bestuurssecretaris A:

‘Kinderopvang is nog een hele lastige. (...) We zien dat het veel werk oplevert, ook hier op kantoor, en wie zien dondersgoed dat je als je zo’n kinderopvangorganisatie overneemt, je ook de hele expertise in huis moet gaan halen. (...) Je hebt er een bedrijfssector bij die (...) financieel minder stabiel is dan het onderwijs. Inhoudelijk heb je die know-how niet, dus die moet je allemaal inkopen. (...) Op dit moment is de policy veel meer: we leggen

samenwerkingsafspraken goed vast, zeker ook inhoudelijk. (...) Eigenlijk nog niet, of heel voorzichtig, in een bepaald construct.'

Bestuurders B en C zijn aanzienlijk enthousiaster over de samenwerking in de IKC-vorm. Voor beide bestuurders was dit een doelstelling van de bestuurlijke samenwerking in een holdingvorm, en beide bestuurders geven aan dat deze doelstelling volledig behaald is. Op alle locaties zijn IKC's gevormd, waarmee deze doelstelling volledig behaald is (interview bestuurder B & interview bestuurder C). Voor wat betreft het realiseren van de doelstelling, geeft bestuurder B aan dat de integratie op de ene plek soepeler verloopt dan op de andere plek. Eenzelfde beeld is zichtbaar bij holding C. Bestuurder C geeft aan dat kinderopvang en onderwijs andere takken van sport zijn, en men elkaar moet leren kennen.

Opvallend is verder dat bij alle onderzochte holdings gewerkt is, of gewerkt wordt, aan het samenvoegen van de verschillende medezeggenschapsorganen van de dochters van de holding. Bij holding A is men daar nog mee bezig. Doelstelling van het samenvoegen van de GMR van dochter A en dochter B, is het delen van kennis. Bij holding B zijn ze iets verder in dat proces, al lijkt de samenwerking daar juridisch wat meer haken en ogen te hebben vanwege de verschillende bevoegdheden van de medezeggenschapsorganen. Waar bij holding A de GMR van dochter A mogelijk samen zou gaan met de GMR van dochter B, is holding B voornemens om de ondernemingsraad en de centrale cliëntenraad van de kinderopvangorganisatie samen te voegen met de GMR van de onderwijsinstelling. Centrale raadslid A geeft aan dat men halverwege dit proces is, en dat er nog punten moeten worden gefinetuned. Bij holding C is de medezeggenschap al georganiseerd in een centrale raad. Alleen op papier bestaan de voorlopers, de ondernemingsraad, GMR en ouderraad, nog. Dit proces heeft, zo geeft ambtelijk secretaris centrale raad C aan, wel een jaar of vijf geduurd.

Conclusie holding

Doelstellingen van de verschillende onderzochte holdings liepen uiteen. Met name voor wat betreft het vormen van zogeheten IKC's is het verschil opvallend. Holding A lijkt hier enigszins voorzichtiger in te zijn geworden, terwijl holding B én holding C dit als voornaamste doelstelling hadden, en deze ook hebben gerealiseerd. De integratie verloopt op de ene plek soepeler dan op de andere plek. Verder is het opvallend dat alle holdings van plan waren of zijn om de medezeggenschapsorganen van de verschillende dochters samen te voegen. Ook de samenvoeging van de medezeggenschapsorganen heeft wat voeten in de aarde gehad, of is nog

niet helemaal rond. Dit proces kan, mogelijk ook vanwege juridische obstakels, tamelijk lastig of langdurig zijn.

4.3.3 Personele unie

Voor de personele unie was een van de belangrijkste doelstellingen het aanstellen van een professioneel bestuurder. Door onrust op personeelsgebied was daar behoefte aan (interview bestuurder D). Deze doelstelling is, acht jaar later, bereikt. De rust is teruggekeerd, en men weet waar op terug kan worden gevallen (interview bestuurder D). Daarnaast geeft bestuurder D aan dat mensen van onderwijsinstelling X, naar onderwijsinstelling Y zijn gegaan, en andersom. GMR-lid D herkent dat beeld niet. Personeelsleden worden wel binnen de scholen van onderwijsinstelling X verplaatst, maar niet tussen de scholen van onderwijsinstelling X en onderwijsinstelling Y (interview GMR-lid D). Over de doelstellingen van de personele unie, stelt GMR-lid D:

‘Vanuit onderwijsinstelling X is het neutraal, we hebben oké gezegd, maar schieten er niks mee op.’

Conclusie personele unie:

De doelstellingen van de personele unie lijken te zijn behaald. Daarbij moet opgemerkt dat de doelstelling vooral zag op het aanstellen van een professioneel bestuurder, en dus niet heel ingewikkeld lijkt. Interessant is de opmerking van GMR-lid D, die stelt dat ze er vanuit onderwijsinstelling X niks mee opschieten. De personele unie lijkt op basis van personele unie A een prima manier om een professioneel bestuurder aan te stellen zonder te fuseren, maar geen methode om andere voordelen van bestuurlijke samenwerking te bewerkstelligen.

4.3.4 Bestuurlijke fusie

De doelstellingen van de onderzochte fusiebesturen lopen uiteen. Voor fusiebestuur I leken het bundelen van krachten ten behoeven van de onderwijskwaliteit en het zijn van een betere gesprekspartner de voornaamste doelstellingen. Voor wat betreft het verbeteren van de onderwijskwaliteit verloopt het goed bij fusiebestuur I, al zijn er wel wat kanttekeningen zo stelt bestuurder I:

‘We zien verbetering van de onderwijsresultaten. Je moet je realiseren, op sommige scholen was nog nooit naar de resultaten gekeken. Daar hebben we letterlijk de directeur uitgelegd hoe dat werkt. (...) Die bewustwording is ook winst op je onderwijsresultaten (...). Daar zien we echt wel dat we stappen aan het maken zijn. Maar nog niet zo spectaculair als ik zou willen.’

Maar dat is ook mijn ongeduld, en corona natuurlijk. Er zijn veel momenten van thuisonderwijs geweest in die periode. Dat maakt het lastig meetbaar.'

Verder geeft bestuurder I aan dat er een eigen academie is opgezet waar personeel kan leren en ontwikkelen, en dat er veel zij-instromers, studenten en onderwijsassistenten binnen zijn gehaald. Daarnaast is fusiebestuur I in het integrale huisvestingsplan een hele krachtige partij geworden. Door de fusie zijn de doelstelling dus behaald. Bestuurder I geeft aan:

'Omdat we met één mond spreken, één visie en heel veel gewicht in de schaal kunnen leggen als één bestuur. Daar zie je een neveneffect wat we hadden gehoopt. De krachten bundelen, een vuist maken. Dat vind ik ook echt wel winst.'

De doelstellingen bij fusiebestuur II zagen op het verbeteren van de ondersteuning, en het benutten van kansen. De staf werkt sinds de fusie goed samen, zo stelt bestuurder II. Ook de directiegroepen mengen goed. Ze zoeken elkaar op, en proberen elkaar verder te helpen (interview bestuurder II). Op het gebied van ICT is nog winst te behalen, en veel mensen kennen fusiebestuur II ook nog niet.

Bij fusiebestuur III hadden de doelstellingen betrekking op het zijn van een betere gesprekspartner met onder meer jeugdzorg, het tegengaan van de kwetsbaarheid en het vormen van een efficiëntere organisatie. Over die doelstellingen stelt Mt-lid van het bestuur III dat de stakeholders, zoals de kinderopvang, jeugdzorg, het voortgezet onderwijs en de buurtoverleggen, hen goed weten te vinden. Verder is het contact met de stad verbeterd, en er is qua efficiency een begroting is waar men prima mee uit kan. Die begroting is niet vergelijkbaar met die van vóór 2020, vanwege het nationaal programma onderwijs (NPO), maar ook op overhead voldoet fusiebestuur III aan de vooraf gestelde doelstellingen (interview Mt-lid van het bestuur III). Wel is er een kleine school gesloten, maar Mt-lid van het bestuur III geeft aan dat dit ook zonder fusie wellicht was gebeurd. Opvallend is verder dat fusiebestuur III, net als fusiebestuur II, een eigen academie heeft opgericht. Gevraagd nog of dit een gevolg is van de fusie, geeft Mt-lid van het bestuur aan dat dit absoluut het geval is.

Bestuur IV veronderstelde dat de doelstelling van de fusie deels financieel is geweest, en dat men bang was dat een school om zou vallen. Verder werden professionalisering en huisvesting genoemd. 8 jaar na de fusie bestaat de school waarvan men vreesde dat deze zou omvallen nog steeds. Verder is er op het gebied van professionalisering van personele zaken winst behaald omdat er nu een professioneel bestuurder aangesteld is, geeft bestuurder IV aan:

‘Zeker als je kijkt naar dat we mensen hebben ontslagen die niet hebben gefunctioneerd, heeft het personele stukje gefunctioneerd’.

Conclusie bestuurlijke fusie

Verschillende doelstellingen kunnen ten grondslag liggen aan de keuze voor een bestuurlijke fusie. De bestuurlijke fusie lijkt in veel gevallen ook te leiden tot het behalen van de vooraf opgestelde doelstellingen. Voor wat betreft het behalen van de vooraf gestelde doelstellingen, valt met name het zijn van een betere gesprekspartner op. Voor fusiebestuur I en III is deze doelstelling in behoorlijke mate behaald. Verder is het opvallend dat twee van de vier onderzochte fusiebesturen aangeven dat de fusie ervoor heeft gezorgd dat er een academie is opgezet voor het personeel. Geen van deze fusiebesturen had dit expliciet als doelstelling benoemd, maar dit blijkt wel te zijn gebeurd na de bestuurlijke fusie.

4.4.5 Coöperatie en federatie

De coöperaties en federaties die in dit onderzoek onder de loep zijn genomen, werkten samen op het gebied van huisvesting, personeel en in één geval op het gebied van identiteit. De samenwerking op het gebied van personeel is ingericht door middel van een shared service center. Duidelijke doelstellingen van deze samenwerkingsvormen kwamen uit de interviews niet naar voren. Hoewel het shared service is opgericht en draait, kunnen er geen conclusies worden getrokken over de mate waarin doelstellingen van coöperaties en federaties bereikt worden.

4.4.6 Tussenconclusie deelvraag 3

In deze paragraaf is onderzocht in hoeverre schoolbesturen de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm behalen. In het algemeen lijken de door schoolbesturen gekozen bestuurlijke samenwerkingsvormen logisch, gezien de overwegingen en doelstellingen die eraan ten grondslag lagen. De doelstellingen van de drie onderzochte holdings lijken in behoorlijke mate behaald. Met name op het gebied van het vormen van IKC's voor holding B en C, en met name op het gebied van het opvangen van krimp en het verlagen van kosten voor holding A. Wel lijkt het proces van het vormen van een centrale medezeggenschapsraad een ingewikkeld en soms ook langdurig traject. Van de drie holdings is in twee onderzochte cases de centrale raad gerealiseerd of is men daarmee bezig, en in één geval is men in gesprek om tot een centrale raad te komen. Er wordt aangegeven door een respondent dat dit traject wel vijf jaar kan duren. Ook de doelstelling van de onderzochte personele unie lijkt behaald. Er is een professioneel bestuurder aangesteld door middel van de personele unie. Toch lijken andere voordelen van de personele unie, in elk geval bij personele

unie A, beperkt. De bestuurlijke fusie heeft in veel van de onderzochte cases ook geleid tot het behalen van de vooraf gestelde doelstellingen, met name voor wat betreft het zijn van een betere gesprekspartner. Wel dient opgemerkt te worden dat sommige doelstellingen lastig meetbaar waren bij de bestuurlijke fusie, waardoor lastiger is aan te tonen of deze doelstellingen al dan niet behaald zijn.

5. Conclusie, discussie en aanbevelingen

In dit onderzoek is gekeken naar bestuurlijke samenwerking in het primair onderwijs in Nederland. Door bestuurlijke schaalvergroting is in Nederland het aantal schoolbesturen in het primair onderwijs afgenomen van 2161 in 1999, naar 918 in 2022. Deze afname in het aantal schoolbesturen in Nederland duidt erop dat er meer wordt samengewerkt. Voor schoolbesturen is de keuze voor de vorm waarin samenwerking plaatsvindt een belangrijke keuze, die mogelijk gevolgen heeft voor het onderwijs en doelstellingen van de bestuurlijke samenwerking. In dit onderzoek is geprobeerd een antwoord te geven op de volgende hoofdvraag:

‘Welke doelstellingen en overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm in het primair onderwijs in Nederland, en in hoeverre worden deze doelstellingen behaald?’

Om deze hoofdvraag goed te kunnen beantwoorden, zijn in dit onderzoek de volgende deelvragen aan bod gekomen:

- *Welke bestuurlijke samenwerkingsvormen kent het primair onderwijs in Nederland, en welke doelstellingen en voor- en nadelen hiervan worden in de literatuur onderscheiden?*
- *Welke overwegingen leiden bij besturen van primair onderwijsinstellingen tot de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm in Nederland?*
- *In hoeverre behalen schoolbesturen in het primair onderwijs de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm?*

In hoofdstuk 4 zijn de afzonderlijke deelvragen behandeld, waarbij telkens in de tussenconclusie geprobeerd is de bevindingen op een rijtje te zetten. In dit hoofdstuk wordt er eerst een antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek, waarna in de discussie kritisch gereflecteerd zal worden op het onderzoek en de beperkingen ervan. Tot slot volgen enkele aanbevelingen voor bestuurlijke samenwerking in het primair onderwijs, en voor nader onderzoek.

5.1 Conclusie

Beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek valt in verschillende onderdelen uiteen. Allereerst zijn er uit de theorie verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen bekeken. De bestuurlijke fusie, de holding, de personele unie en de federatie en coöperatie. Door middel van literatuuronderzoek zijn verschillende voor- en nadelen van deze vormen bekeken. Hieruit viel op te maken dat doelstellingen voor bestuurlijke samenwerking in het algemeen op te delen zijn

in onderwijskundige, organisatorische en economische doelstellingen. De risico's zijn te verdelen in risico's voor onderwijsinstellingen, waarbij weer onderscheid gemaakt kan worden tussen financiële en niet-financiële risico's, en risico's voor het onderwijssysteem in Nederland. Met de opgedane theoretische kennis uit deelvraag 1 is in deelvraag 2 en 3 de praktijk onder de loep genomen. De doelstellingen die bij besturen hebben geleid tot de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm, verschillen uiteraard per onderzochte case, maar ook lijken er verschillen per samenwerkingsvorm te zijn. Bij de keuze voor een personele unie of holding lijken pragmatische overwegingen een rol te spelen, terwijl er bij een bestuurlijke fusie meer aandacht lijkt voor doelstellingen zoals bijvoorbeeld het zijn van een betere gesprekspartner. Hierbij lijkt er vooral sprake van organisatorische en economische overwegingen, en in mindere mate van onderwijskundige overwegingen. Opvallend is daarnaast het verschil tussen bestuurlijke fusies en holdings. Bij een holding wordt er vaak gekozen voor een holding *ondanks* de nadelen, terwijl bij een bestuurlijke fusie eerder sprake lijkt van een keuze voor een bestuurlijke fusie *dankzij* de voordelen. Dit wil overigens niet zeggen dat de keuze voor een bestuurlijke fusie een beter onderbouwde keuze is dan de keuze voor een holding. Wel lijkt de holding, zoals ook door een respondent aangegeven, in zekere mate 'next best' (interview bestuurder C). Een bestuurlijke fusie is juridisch of door problemen op het gebied van identiteit soms niet mogelijk. Als samenwerking dan alsnog wenselijk is, lijken besturen uit te komen bij een holding. Bij de personele unie of holding wordt dan ook in alle onderzochte cases aangegeven dat een bestuurlijke fusie niet mogelijk was. Deze fusie was niet mogelijk vanwege identiteitskwesies, in twee van de vier gevallen, of door wet- en regelgeving, in de andere twee van de vier gevallen. Opvallend is dat bij een bestuurlijke fusie nooit is aangegeven dat men heeft gekozen voor een bestuurlijke fusie, omdat een holding, personele unie, federatie of coöperatie niet mogelijk was.

De doelstellingen die voorafgaand aan de keuze voor een bestuurlijke samenwerkingsvorm zijn gesteld, lijken in behoorlijke mate ook te zijn behaald door de onderzochte cases. Het vormen van een centrale medezeggenschap bij de holding kan overigens wel een langdurig proces zijn, en is in één van de drie onderzochte cases nog niet gerealiseerd. Doelstellingen bij bestuurlijke fusies lijken verder niet altijd even meetbaar te zijn geformuleerd, terwijl dit bij een personele unie of holding duidelijker lijkt. Daarnaast kunnen doelstelling uit de fusie-effectrapportages verschillen met doelstellingen die genoemd worden door respondenten. Toch lijkt de keuze voor een bepaalde bestuurlijke samenwerkingsvorm in het licht van de doelstellingen over het algemeen een juiste keuze te zijn. Opvallend is tot slot het verschil in de mate van integratie

van voorgangers plaatsvindt in de verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen. Zo lijkt het, zoals eerder besproken, ingewikkeld om tot een centraal medezeggenschapsorgaan te komen bij holdings. Hoewel alle drie onderzochte cases aangeven op het gebied van medezeggenschap samen te (zijn) gegaan, is dit niet in alle gevallen al tot stand gekomen, en kan een dergelijk proces wel vijf jaar duren. Soortgelijke problemen op het gebied van medezeggenschap komen in veel mindere mate voor bij de onderzochte fusiebesturen. Bij de onderzochte fusiebesturen is het juridisch geen probleem om de medezeggenschapsorganen van de voorgangers samen te voegen. Bij die samenwerking moet er soms wel even gezocht worden naar een goede manier van samenwerken, en kunnen er cultuurverschillen zijn tussen de verschillende medezeggenschapsorganen van de voorgangers. Dit leidt niet tot grote problemen bij de onderzochte cases.

5.2 Methodologische beperkingen

Dit onderzoek heeft zich gericht op bestuurlijke samenwerking in primair onderwijs. Door middel van literatuuronderzoek en acht onderzochte cases is onderzoek gedaan naar verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking in het primair onderwijs in Nederland. Het onderzoek kende ook enkele beperkingen en aanpassingen. Allereerst is er bewust gekozen om gebruik te maken van een pilotcasus. Aangezien er uiteenlopende manieren van dataverzameling waren, en het lastig in te schatten was welke manier goed zou functioneren en welke niet, kon deze pilotcasus helpen om een inschatting te maken van hoe het onderzoek het beste uitgevoerd kan worden. Na de eerste afgeronde onderzochte casus, de personele unie, werd duidelijk dat documentatie over de totstandkoming van de bestuurlijke samenwerkingsvorm niet altijd beschikbaar is. Doordat duidelijk werd dat er een beperking zou kunnen zitten in de hoeveelheid documenten die ik zou kunnen analyseren om doelstellingen van bestuurlijke samenwerking te achterhalen, heb ik ervoor gekozen in de gesprekken die volgden specifiek te vragen naar de doelstellingen van de bestuurlijke samenwerking. Op die manier probeerde ik alsnog voldoende data te verzamelen om tot een goed antwoord van zowel deelvraag 2, als deelvraag 3 te komen.

Na deze pilotcasus zijn er nog zeven andere cases onderzocht. Hierbij moet opgemerkt dat er vanwege persoonlijke omstandigheden bij een respondent van fusiebestuur I een beperking zit in het aantal gevoerde gesprekken. Helaas heb ik van fusiebestuur I alleen de bestuurder kunnen spreken, en geen interview kunnen afnemen bij een GMR-lid. Voorafgaand aan het onderzoek van de verschillende cases, is vastgesteld dat de bestuurlijke samenwerkingsvorm niet langer dan 10 jaar, en niet korter dan 1 jaar mocht bestaan. Uiteindelijk is er één casus onderzocht die

pas sinds begin 2022 officieel is samengegaan. Hier is voor gekozen aangezien het vinden van geschikte cases een ingewikkelde opgave bleek, en er bij bestuurlijke samenwerking vaak een lang traject voorafgaat aan de officiële startdatum, waardoor er vermoedelijk voldoende data verzameld kon worden. Uiteindelijk is deze casus zeer waardevol gebleken. Cases waarbij de onderzochte bestuurlijke samenwerking al veel langer bestond, heb ik als lastiger ervaren. Met name vanwege het feit dat soms nieuwe bestuurders, of leden van de medezeggenschap zijn aangesteld en respondenten derhalve niet altijd betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de bestuurlijke samenwerking. Dit was gelukkig een enkele keer het geval, maar een termijn van 5 jaar maximaal was in dit kader wellicht beter geweest. Ook bleek het lastig om door middel van jaarverslagen informatie te vinden over het al dan niet behalen van de doelstellingen van de onderzochte cases. Niet alleen was een aantal doelstellingen lastig meetbaar, ook bleek er in de jaarverslagen te weinig te vinden te zijn over de doelstellingen van de bestuurlijke samenwerking en de mate waarin deze behaald zijn. Verder bleek het niet haalbaar om de resultaten van dit onderzoek voor te leggen aan andere onderwijsorganisaties dan de VOO ter reflectie. Wel is het waardevol gebleken om met enige regelmaat resultaten te bespreken met verschillende beleidsadviseurs binnen de VOO, die dankzij jarenlange ervaring een brede blik op het onderwijs hebben ontwikkeld. Tot slot is de verzamelde data over de coöperatie en de federatie beperkt. Reden hiervoor is dat besturen zichzelf vaak niet lijken te kenmerken als federatie of coöperatie. Schoolbesturen zijn dan een holding, gefuseerd of een personele unie, en maken onderdeel uit van een coöperatie of federatie. Aangezien de coöperatie en federatie minder invloed lijken te hebben als het aankomt op zeggenschap binnen een schoolbestuur, en zij daarmee een kleinere impact lijken te hebben, is hier uiteindelijk minder aandacht aan besteed.

5.3 Discussie

Ondanks de genoemde beperkingen blijft het onderzoek relevant. Met dit onderzoek heb ik geprobeerd bij te dragen aan meer begrip en kennis over nut en noodzaak van verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen in Nederland. Door te kijken naar verschillende overwegingen, motieven, voor- en nadelen en doelstellingen van uiteenlopende samenwerkingsvormen, is meer kennis over bestuurlijke samenwerking in het primair onderwijs in kaart gebracht. Bestuurlijke samenwerking is aan de orde van de dag, zo merkte ik onder meer in interviews met respondenten van onderzochte cases, en er is nog veel onduidelijk. Vanuit de literatuur komt naar voren dat de bekostigingssystematiek van het onderwijs en de wet- en regelgeving van invloed kunnen zijn op schaalgrootte. Door onder meer

de lumpsumfinanciering, de minimumnormen voor wat betreft omvang van scholen en de beloningsstructuur lijkt er aangestuurd te worden op schaalvergroting. Onduidelijk lijkt echter of deze schaalvergroting leidt tot betere onderwijsresultaten. Daarmee is ook nog niet duidelijk of schaalvergroting nu in het belang van het onderwijs is. Daarnaast is het ook nog steeds de vraag wat de optimale schaal nu precies is. Zo gaf bestuurder IV bijvoorbeeld aan in een eerder aangehaald citaat dat onduidelijk is wat de optimale omvang is van een school of scholenstichting. Soms wordt er een getal genoemd, maar het blijft onduidelijk waar die getallen dan vandaan komen (interview bestuurder IV).

Daarnaast lijken er op basis van de resultaten van dit onderzoek bepaalde risico's te kleven aan bestuurlijke samenwerking. Allereerst is de positie van de centrale raad van de drie onderzochte holdings interessant, maar lijken ze juridisch nog enigszins lastig. Het is zaak om, zeker ook vanuit medezeggenschapsorganen, zicht te blijven houden op de wettelijke bevoegdheden die de MR, GMR en ook ondernemingsraad toekomen, en daar niet op in te leveren. De inbreng van personeelsleden, leerlingen en ouders

Dit onderzoek is daarnaast tot stand gekomen dankzij een vraag van de VOO. Aanleiding voor de VOO om dit onderzoek te laten uitvoeren had onder andere betrekking op de mogelijke invloed van bestuurlijke samenwerking op de positie van het openbaar onderwijs. Gedurende dit onderzoek heb ik derhalve ook geprobeerd te kijken in welke mate bestuurlijke samenwerking van invloed is op de garantiefunctie van het openbaar onderwijs (Onderwijsraad, 2019). Hoewel uit het literatuuronderzoek het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs naar voren komt als risico van bestuurlijke samenwerking, lijkt dit bij de onderzochte cases geen grote rol te spelen. Daarbij moet worden opgemerkt dat er bij bestuurlijke samenwerking, zoals onderzocht in dit onderzoek, in vier van de vijf mogelijke samenwerkingsvormen geen keuze gemaakt hoeft te worden op het gebied van denominatie. Bij een coöperatie en federatie, en bij een holding en personele unie, is het niet nodig om een wijziging aan te brengen in de bestuurlijke denominatie. Bij een bestuurlijke fusie kan dit wel aan de orde zijn, maar dit is gezien het feit dat een samenwerkingsbestuur mogelijk is, niet noodzakelijkerwijs het geval. Derhalve lijkt bestuurlijke samenwerking in zeer beperkte mate invloed te hebben op de positie van openbaar onderwijs. Wel moet worden opgemerkt, dat identiteitsvraagstukken wel degelijk een rol lijken te spelen bij de totstandkoming van bestuurlijke samenwerkingsvormen. Bij zes van de acht onderzochte cases heeft denominatieve achtergrond op een manier een rol gespeeld bij de totstandkoming van de bestuurlijke samenwerking. Alleen bij de twee holdings die zijn gevormd in het kader van het vormen van

IKC's is dat niet het geval. Bij de bestuurlijke fusie kwamen vraagstukken op het gebied van identiteit en keuzevrijheid heest meest pregnant naar voren als risico's van de samenwerking. De rol van identiteit is weliswaar zeer verschillend qua vorm en invloed, maar toch lijkt het in elk geval als vraagstuk voor een aanzienlijk deel van de onderzochte besturen naar voren te komen. In twee van de acht gevallen is het daarnaast een reden geweest om voor de bestuurlijke samenwerkingsvorm in kwestie te kiezen. Identiteit speelt dus wel degelijk een rol, maar de invloed van bestuurlijke samenwerking in het primair onderwijs op de positie van openbaar onderwijs lijkt beperkt. Voor de VOO zijn verder de bevindingen op het gebied van medezeggenschap relevant. De VOO biedt cursussen en begeleiding aan op het gebied van medezeggenschap. Het belang van goed functionerende medezeggenschapsorganen in het onderwijs, zo wordt ook door meerdere geïnterviewden aangegeven, is groot. De resultaten, conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek kan de VOO gebruiken om haar werkzaamheden voor medezeggenschapsorganen nog beter aan te laten sluiten op de praktijk.

In het kader van bestuurlijke samenwerking en identiteit zijn de resultaten van dit onderzoek op het gebied van de coöperatie en federatie interessant. Vier van de acht onderzochte besturen gaven aan deel uit te maken van een coöperatie of federatie. Opvallend is dat deze besturen zich omschrijven als bijvoorbeeld een gefuseerd bestuur, en tegelijkertijd dus ook nog bestuurlijk samenwerken in de vorm van een coöperatie of federatie. Een coöperatie of federatie die zich richt op iets anders dan identiteit, lijkt een manier om wél tot bestuurlijke samenwerking te komen, zonder concessies te hoeven doen op het gebied van identiteit. Zoals, op basis van een eerder aangehaald citaat van GMR-voorzitter IV, al eerder aangehaald, lijkt een coöperatie dus een manier om bepaalde zaken, zoals personele of financiële kwesties efficiënter te regelen zonder dat het karakter van de deelnemende scholengemeenschappen verloren gaat.

De manier waarop de governance van het onderwijs is ingericht in Nederland, lijkt van invloed te zijn op de manier waarop bestuurlijke samenwerking in het onderwijs in Nederland plaatsvindt. Door decentralisatie van verantwoordelijkheden naar besturen en scholen, een systeem met lumpsumfinanciering, opheffings- en stichtingsnormen en decentraal huisvestingsbeleid lijken bepaalde schaaffecten onvermijdelijk (Dijkgraaf et al., 2010). In de onderzochte cases lijken opheffings- en stichtingsnormen en decentraal huisvestingsbeleid te leiden tot bepaalde schaaffecten. Aangezien een visie op een optimale omvang van schoolbesturen lijkt te ontbreken, is het de vraag of de manier waarop de governance van het onderwijs in Nederland is ingericht, ook leidt tot gewenste resultaten.

In dit onderzoek ben ik verschillende vormen van samenwerking op bestuurlijk niveau nader gaan bekijken, daarmee heb ik geprobeerd aan te tonen welke bestuurlijke samenwerkingsvormen er zijn, welke overwegingen leiden tot de keuze voor een bepaalde bestuurlijke samenwerkingsvorm, wat de verschillende voor- en nadelen zijn, en in hoeverre de doelstellingen ook behaald worden. Op die manier is meer duidelijk geworden over nut en noodzaak van verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking.

5.4 Aanbevelingen

Uit dit onderzoek volgen enkele aanbevelingen. Sommige aanbevelingen richten zich tot beleidsmakers, een enkele op het onderwijsveld zelf. Tot slot volgt er een tweetal aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

5.4.1 Aanbevelingen voor de praktijk

1. Het nut van de personele unie moet kritisch bekeken worden.

In dit onderzoek is weliswaar slechts één personele unie aan bod gekomen, maar de voordelen daarvan lijken zeer beperkt. Uit de literatuur komen voordelen naar voren die in behoorlijke mate betrekking hebben op de personele unie als alternatief voor de fusie, of op het vormen van IKC's. In dit onderzoek lijkt er, wanneer men een IKC wil vormen, gekozen te worden voor een holding en niet voor een personele unie. In de onderzochte casus is gekozen voor een personele unie omdat er een professioneel bestuurder aangesteld moest worden bij een onderwijsinstelling, en een bestuurlijke fusie vanwege identiteitskwesties niet wenselijk was. Wanneer een personele unie alleen hiertoe dient, kan de vraag opgeworpen worden of het wenselijk is om de aandacht van een bestuurder te verdelen over meerdere onderwijsinstellingen. Nut en noodzaak van de personele unie kan zowel door beleidsmakers als door onderwijsinstellingen zelf kritisch tegen het licht worden gehouden.

2. Beleidsmakers dienen zich af te vragen in welke mate een holding zinvol en wenselijk is.

In dit onderzoek zijn drie holdings onderzocht. Twee hiervan hebben gekozen voor een holding, aangezien wet- en regelgeving het samengaan van onderwijs en opvang in een bestuurlijke fusie in de weg staat. Als onderwijs en opvang op eenzelfde manier gefinancierd gaan worden, zou een bestuurlijke fusie tussen deze twee takken van sport wellicht mogelijk zijn (interview bestuurder B en C). Hoewel er plannen waren om kinderopvang in elk geval gedeeltelijk gratis te maken (NPO Radio 1, 2021), lijkt dit op dit moment nog heel ver weg (NU.nl, 2022). Mochten onderwijskundigen het verstandig en raadzaam achten om IKC's op te richten, lijkt

het zaak om beleid zo in te richten, dat samenwerking tussen opvang en onderwijs gemakkelijker gefaciliteerd kan worden, zonder ingewikkelde holdingconstructie. Zoals eerder aangegeven lijken besturen nu te kiezen voor een holding ondanks de nadelen, zoals de administratieve lasten die verband houden met het in stand houden van de voorgangers van de holding. Als de holding in het kader van onderwijskwaliteit raadzaam blijkt, is het zaak om het samenvoegen van onderwijs en opvang te vergemakkelijken, bijvoorbeeld door bestuurlijke fusies tussen kinderopvang- en onderwijsinstellingen toe te staan. De andere onderzochte holding is onder meer een holding geworden vanwege een identiteitskwesitie. Wanneer een holding als alternatief dient voor de bestuurlijke fusie, lijkt de waarschuwing van de Aob in 2011 een logische te zijn geweest (Van Brakel et al., 2016), en moeten beleidsmakers zich afvragen in welke mate een holding wenselijk is.

3. Medezeggenschapsorganen moeten zich bewust zijn van hun rol bij de totstandkoming van bestuurlijke samenwerkingsvormen, en kritisch kijken naar de doelstellingen.

Bestuurlijke samenwerking kan om heel veel redenen zinvol zijn. Doelstellingen van onderzochte cases worden in dit onderzoek bovendien in behoorlijke mate behaald. Toch blijkt uit interviews met leden van medezeggenschapsorganen dat niet altijd helder is wat de rol van een medezeggenschapsorgaan is. GMR-lid II stelt gevraagd naar de rol van het schoolbestuur tijdens de fusie dat men zich ervan bewust was dat ze niet heel veel invloed hadden, en men al wel een beetje aanvoelde dat de fusie toch wel zou gebeuren. Daarnaast bestaat er soms ook onduidelijkheid over of medezeggenschapsorganen in hebben gestemd met de voorgenomen bestuurlijke samenwerking (interview GMR-voorzitter III). Deze bevoegdheid komt de medezeggenschapsraad, ingevolge artikel 10 van de Wet medezeggenschap op scholen, wel degelijk toe. Naast deze formele bevoegdheid om al dan niet in te stemmen, lijkt het mij nog belangrijker om vanuit medezeggenschapsorganen kritisch te kijken naar nut en noodzaak van iedere voorgenomen vorm van bestuurlijke samenwerking van het schoolbestuur. Zonder op voorhand afwijzend tegenover samenwerking te staan – er kunnen namelijk absoluut voordelen en legitieme overwegingen zijn – kan een kritische blik wel zorgen voor scherpere doelstellingen en een duidelijkere motieven vanuit het schoolbestuur. Een onderzochte fusie-effectrapportage dient in dit kader als voorbeeld. In dit document worden concreet als doelstelling genoemd het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, en het zijn van een sterke partner. Overige doelstellingen zien vooral op het behouden van de huidige situatie. Een kritisch medezeggenschapsorgaan zou kunnen afvragen of de voorgenomen fusie vooral geen nadelen kent, of dat er ook sprake is van concrete voordelen, en hoe deze zich zouden vertalen

in meetbare doelstellingen. Daarnaast lijken de voordelen van een personele unie, zoals eerder aangegeven, beperkt en niet altijd te gelden voor alle deelnemende onderwijsinstellingen. Ook daar is een rol weggelegd voor medezeggenschapsorganen. In dit kader is het voor de VOO in haar werkzaamheden ter ondersteuning van medezeggenschapsorganen, zoals de MR academie, aan te raden om hier aandacht aan te besteden in trainingen en cursussen.

4. De fusietoets moet aangepast worden.

Een fusie kan, zoals eerder is aangegeven, door talrijke legitieme doelstellingen, motieven en overwegingen tot stand komen. Op dit moment wordt een besturenfusie gezien als een intersectorale fusie. Deze fusies zijn toetsplichtig, maar voor een intersectorale fusie bestaan geen specifieke toetscriteria (DUO, z.d.). Voor een holding of een personele unie geldt een dergelijke toets niet. Als een dergelijke bestuurlijke samenwerkingsvorm gekozen wordt uit angst voor de fusietoets, of bijvoorbeeld wanneer de fusie niet door de fusietoets is gekomen, zijn er vraagtekens te stellen bij de wenselijkheid van de holding en de personele unie. Een fusietoets zou zo ingericht dienen te worden, dat het kiezen voor een personele unie of holding om de fusietoets te omzeilen niet meer mogelijk zou zijn. Tegelijkertijd heerst er onvrede over de fusietoets, blijkt uit de Evaluatie Wet Fusietoets (SEO Economisch Onderzoek et al., 2015). Zo is onder meer de focus van de fusietoets verkeerd, is er grote behoefte aan een kortere procedure en moet er eerder duidelijkheid over de uitslag van de fusietoets komen. De Wet fusietoets heeft, zo blijkt uit de evaluatie, een onduidelijke opbrengst. Bovendien roept het in de praktijk veel weerstand op. Waar op basis van de evaluatie een fundamentele heroverweging van de fusietoets wordt geadviseerd, lijkt het ook verstandig bij een eventuele aanpassing van de fusietoets ook te kijken naar het toetsen van andere vormen van bestuurlijke samenwerking, naast alleen de bestuurlijke fusie.

5.4.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Op het gebied van bestuurlijke samenwerking in het primair onderwijs in Nederland is nog voldoende te onderzoeken. Allereerst zou het waardevol kunnen zijn, ook in het kader van de beperkingen van dit onderzoek, om een beter beeld te krijgen van het functioneren van coöperaties en federaties in het onderwijs. Zoals aangegeven door GMR-voorzitter IV, kan samenwerking op zaken die niet te maken hebben met de signatuur van een scholengemeenschap heel waardevol zijn. Daarvoor lijkt op basis van dit onderzoek een coöperatie of federatie een effectief middel. Door te onderzoeken op welke manier coöperaties en federaties functioneren en wat dit doet met het eigen karakter van deelnemende instellingen, kan in kaart gebracht worden in welke mate een federatie of coöperatie een goed middel is om

schaalvoordelen te bewerkstelligen. Een tweede aanbeveling voor vervolgonderzoek heeft betrekking op het gebrek aan inzicht op het gebied van schaalgrootte in het primair onderwijs. Zoals in een eerder citaat van bestuurder IV te zien is, bestaat er onduidelijkheid over welke schaal goed zou werken, en welke niet. Onderzoek over verschillende voordelen is voorhanden, maar dergelijk onderzoek lijkt vooral gefocust op voor- en nadelen op een financieel gebied. Implicaties van schaalgrootte op het gebied van bijvoorbeeld communicatie, betrokkenheid bij het schoolbestuur, onderwijskwaliteit en overlegstructuren in combinatie met financiële gevolgen zou een completer beeld kunnen geven van een optimale bestuurlijke schaal.

6. Literatuurlijst

Blank, J. (2015). *Illusies over fusies* (No. 41).

Brekelmans, F. H. J. G., & Sprengers, L. C. J. (2022). Medezeggenschap bij holdings in het onderwijs I. *Het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2022(1), 22–32.

De Minister van Veiligheid en Justitie. (2016, 13 juni). *Kamerstuk 34491, nr. 3 / Overheid.nl* > *Officiële bekendmakingen*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34491-3.html>. Geraadpleegd op 12 mei 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34491-3.html>

De Vijlder, F. (2008). Governance en verantwoording in het onderwijs. Ervaringen uit Nederland. In M. Douterlunge (Red.), *Publieke informatie over scholen een verkenning* (pp. 13-26). Vlaamse Onderwijsraad.

Dijkgraaf, E., Gelderblom, A., de Jong, M., Maasland, E., & Tanis, O. (2010). *Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels en schaalgrootte in het onderwijs*. Rotterdam: SEOR.

DUO. (z.d.). *Intersectorale fusies – Primair Onderwijs – DUO Zakelijk*. duo.nl. Geraadpleegd op 2 juni 2022, van <https://duo.nl/zakelijk/primair-onderwijs/stichten-en-opheffen/fuseren/intersectorale-fusie.jsp>

DUO. (z.d.). *Sectorinformatie - Besturen, scholen en vestigingen*. <https://www.primaironderwijsincijfers.nl/dashboard/sectorinformatie/besturen--scholen-en-vestigingen>. Geraadpleegd op 21 juni 2022, van <https://www.primaironderwijsincijfers.nl/dashboard/sectorinformatie/besturen--scholen-en-vestigingen>

- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2021). *Afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs (35.104)*. Geraadpleegd op 3 maart 2022, van https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35104_afschaffen_van_de_fusietoets
- ESB Redactie. (2016). Ceteris paribus: “Naar een meer verantwoorde schaal van publieke voorzieningen”. *ESB*, 101(4744), 782. <https://esb.nu/esb/20022404/ceteris-paribus-naar-een-meer-verantwoorde-schaal-van-publieke-voorzieningen>
- Fernandez, J.M. & Huizink, J.B. & Kluiver, H.J. & Overes, C.H.C. & Plomp, Emke & Waaijer, B.C.M.. (2016). Bestuur en toezicht bij rechtspersonen, mede in de semi-publieke en non-profit-sector. Beschouwingen naar aanleiding van het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen. *Preadvies van de Vereniging 'Handelsrecht' 2016*.
- Fusietoets in het onderwijs (32.040)*. (z.d.). Eerste Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd op 11 maart 2022, van https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32040_fusietoets_in_het_onderwijs
- Heijsters, L., Van der Ploeg, S. & Weijers, S. (2020). *Literatuurstudie Schaalgrootte in het primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon
- Hofman, A., Steijn, B., & Hofman, R. (2013, februari). *NWO / Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten*. <https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/Educational-governance-strategie-ontwikkeling-en-effecten.pdf>
- Honingh, M. & E.M. Hooge (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs*, Nijmegen/Amsterdam: Radboud Universiteit/Hogeschool van Amsterdam.
- Honingh, M., Ruiter, M., & Van Thiel, S. (2017, mei). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en*

voortgezet onderwijs. <https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/2017digitaal-totaal-rapport-marlies-honingh.pdf>

Honingh, M., & Stevenson, L. (2020, december). *Besturen van onderwijs*.

<https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/227506/227506.pdf>

Hoogstad, M. (2012, 27 juni). *Onderwijs lijdt onder falend bestuur*. NRC. Geraadpleegd op 14 juni 2022, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2012/06/27/onderwijs-lijdt-onder-falend-bestuur-1123103-a556502?t=1655192282>

Kessel, N., & Hovius, M. (2011). *Bestuur en management Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*. [SI]: Nijmegen: ITS.

Luyten, H., Hendriks, M., & Scheerens, J. (2014). School size effects revisited: A qualitative and quantitative review of the research evidence in primary and secondary education.

Ministerie van Algemene Zaken. (z.d.). *Sluiten van scholen*. Leerlingendaling |

Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 13 april 2022, van

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerlingendaling/sluiten-van-scholen>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2018, 25 september). *Samen aan de slag met leerlingendaling*. Brochure | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 3 maart 2022, van [https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/11/01/samen-aan-de-slag-met-leerlingendaling#:~:text=Deze%20handreiking%20dient%20als%20een,medezeggenschap%20\(MR\)%20en%20gemeenten](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/11/01/samen-aan-de-slag-met-leerlingendaling#:~:text=Deze%20handreiking%20dient%20als%20een,medezeggenschap%20(MR)%20en%20gemeenten).

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2020, 28 mei). *Openbaar en bijzonder onderwijs*. Vrijheid van onderwijs | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 17 februari 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vrijheid-van-onderwijs/openbaar-en-bijzonder->

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vrijheid-van-onderwijs/openbaar-en-bijzonder->

[onderwijs#: %7E:text=Er%20wordt%20in%20Nederland%20onderscheid,van%20een%20godsdiens%20of%20levensovertuiging.](#)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2022, 10 maart). *Antwoorden op Kamervragen over voorstel afschaffen openbaar voortgezet onderwijs*. Kamerstuk | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 10 maart 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/kamerstukken/2022/03/09/antwoorden-op-kamervragen-over-het-voorstel-in-de-maastrichtse-gemeenteraad-om-het-openbaar-voortgezet-onderwijs-af-te-schaffen>

Nap, M. (2018). Onderwijsvrijheid en decentralisatie. In M. Duchateau, & A. Tollenaar (editors), *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat: Decentralisatie als governance-vraagstuk* (blz. 61-78). (Governance & Recht; Vol. 16). Boom Juridisch.

Noordegraaf, M. & De Wit, B. (2011). Professional Governance. Bouwstenen voor de beschrijving en beoordeling van governance en professionaliteit in het onderwijs. Rapport in opdracht van de Onderwijsraad. Utrecht: USBO.

Noordegraaf, M., Van Loon, N., Heerema, M., & Weggemans, M. (2015). Professioneel vermogen in het primair onderwijs. *Over hoe leerkrachten betekenisvolle en vitale bijdragen (kunnen) leveren aan onderwijskwaliteit*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

NPO Radio 1. (2021, 9 december). *Nieuw kabinet wil deels gratis kinderopvang* [Video]. NPO Radio 1. <https://www.nporadio1.nl/fragmenten/langs-de-lijn-en-omstreken/ade49b56-d31f-41b1-ab91-a597f9ecfd76/2021-12-09-nieuw-kabinet-wil-deels-gratis-kinderopvang>

NU.nl. (2022, 15 juni). *Gratis kinderopvang lijkt nog heel ver weg in deeltijdland Nederland*. NU - Het laatste nieuws het eerst op NU.nl. Geraadpleegd op 16 juni 2022, van

<https://www.nu.nl/economie/6206642/gratis-kinderopvang-lijkt-nog-heel-ver-weg-in-deeltijdland-nederland.html>

Onderwijsraad (2005), *Variëteit in schaal*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2008, november). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs Waarborgen voor keuzevrijheid en legitimatie*.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31135-17-b1.pdf>

Onderwijsraad. (2019, december). *Notitie Onderwijsvrijheid én overheidszorg* (Nr. 20190247/1173).

<https://www.onderwijsraad.nl/binaries/onderwijsraad/documenten/publicaties/2019/12/9/notitie-onderwijsvrijheid-en-overheidszorg/Onderwijsvrijheid+%C3%A9n+overheidszorg.pdf>

Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, Politics and the State* (2nd edition). Red Globe Press.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2019). *Statistische Trends PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019–2050*.

PO-Raad. (2022). *PO-Raad in cijfers*. <https://www.primaironderwijsincijfers.nl/>.

Geraadpleegd op 17 maart 2022, van <https://www.primaironderwijsincijfers.nl/>

PO-raad. (z.d.). *Bekostiging*. <https://www.poraad.nl/werkgeverschap/financien/bekostiging>.

Geraadpleegd op 13 april 2022, van

<https://www.poraad.nl/werkgeverschap/financien/bekostiging>

Portengen, R. (2018, 29 augustus). *Schaalvergroting is weer de trend*. Sociale Vraagstukken.

Geraadpleegd op 14 juni 2022, van

<https://www.socialevraagstukken.nl/schaalvergroting-is-weer-de-trend/>

ProDemos. (2017, mei). *Hoe kwam het algemeen kiesrecht tot stand?*

<https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/04/Brochure-algemeen->

- kiesrecht.pdf. Geraadpleegd op 14 februari 2021, van <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/04/Brochure-algemeen-kiesrecht.pdf>
- Regioplan. (2020, februari). *Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs*.
<https://www.voion.nl/media/3442/eindrapport-bestuurlijke-constructen-in-het-funderend-onderwijs.pdf>
- SEO Economisch Onderzoek, ResearchNed, Huisman, P., & De Vijlder, F. (2015, januari).
Evaluatie Wet Fusietoets (Nr. 2015–50). ResearchNed.
<https://www.seo.nl/publicaties/evaluatie-wet-fusietoets/>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2014, oktober). *Parlementaire enquête Woningcorporaties*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33606-4.html>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2016, 16 november). *Nieuwe bestuurlijke samenwerkingsvormen in het funderend onderwijs*.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31293-345.html>. Geraadpleegd op 22 februari 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31293-345>
- Van Brakel, R., Huisman, P., Kleingeld, J., & Stellingwerf, S. (2016, maart). *Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs*. Ecorys.
- van den Berg, N. (2020, 10 augustus). *Kennisrotonde | Wat is het effect van de bestuurlijke inrichting in het primair onderwijs op de kwaliteit van het bestuur en op de leeropbrengsten van leerlingen in brede zin?* Kennisrotonde. Geraadpleegd op 24 februari 2022, van <https://www.kennisrotonde.nl/vraag-en-antwoord/bestuurlijke-inrichting-en-onderwijskwaliteit>
- Van Engelshoven, I. K., & Slob, A. (2018, 12 juni). *Voortgangsrapportage leerlingendaling funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs | Tweede Kamer der Staten-Generaal*.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z11094&did=2018D33419>

- . Geraadpleegd op 15 februari 2022, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z11094&did=2018D33419>
- van Montfort, C., Lindemann, B., Kuitenbrouwer, N., & Bokhorst, M. (2021). Van rekenschap naar reflectie: Eindverslag project ‘Versterking Verantwoording’.
- van Schoonhoven, R. (2019). *Schaal in beschouwing: Over het belang van zicht op schaalgrootte in het onderwijs*. Commissie Fusietoets Onderwijs
- Van Thiel, S. (2021). *Research Methods in Public Administration and Public Management* (0002 editie). Taylor & Francis.
- Venema, J. (2017, 21 juni). *Jaar cel voor hoofdverdachte fraude onderwijskoepel BOOR*. AD.nl. Geraadpleegd op 14 juni 2022, van <https://www.ad.nl/rotterdam/jaar-cel-voor-hoofdverdachte-fraude-onderwijskoepel-boor~a543c741/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- VVOB. (2020, juli). *CAO bestuurder 2020*. <https://www.onderwijsgeschillen.nl/sites/default/files/cao-bestuurder-po-2020.pdf#page=6&zoom=100,77,90>. Geraadpleegd op 19 mei 2022, van <https://www.onderwijsgeschillen.nl/sites/default/files/cao-bestuurder-po-2020.pdf#page=6&zoom=100,77,90>
- Waterreus, I. (2009). Is er een economische reden voor een fusietoets in het onderwijs. *Voortijdige schoolverlaters: Aanleiding en kansen op de arbeidsmarkt* 6, 80.

Bijlagen

Bijlage 1: Topiclijst interview bestuurder.

Onderdeel	Toelichting	
Inleiding	Respondent bedanken voor zijn of haar tijd	
	Doel en tijdsduur interview	Het doel van dit interview is het achterhalen van de motieven, doelstellingen, risico's en voor- en nadelen van de bestuurlijke samenwerkingsvorm van jullie organisatie.
		Dit interview zal ongeveer 45 minuten duren.
	Verwerken van de antwoorden	De data uit het interview wordt geanonimiseerd. Herhalen informed consent formulier.
Om de resultaten zo goed mogelijk te verwerken, zou ik het interview graag willen opnemen. Check of dat mag.		
Middenstuk	Vraag 1	Kunt u iets vertellen over uw organisatie en uw rol daarin?
	Vraag 2	Kunt u iets vertellen over de bestuurlijke samenwerking van uw organisatie?
	Vraag 3	Hoe is deze bestuurlijke samenwerking tot stand gekomen?
	Vraag 4	Welke overwegingen lagen ten grondslag aan de keuze voor deze bestuurlijke samenwerkingsvorm?
	Vraag 5	Wat was de rol van de medezeggenschap bij de totstandkoming van deze vorm?
	Vraag 6	Hoe verliep de samenwerking met de medezeggenschapsraad gedurende de totstandkoming van deze bestuurlijke samenwerkingsvorm?
	Vraag 7	Waarom is er specifiek voor deze vorm gekozen, en niet voor een andere bestuurlijke samenwerkingsvorm? <i>Doorvragen: alternatieve opties voorleggen.</i>
	Vraag 8	Wat waren de voornaamste doelstellingen bij de keuze voor bestuurlijke samenwerkingsvorm
	Vraag 9	Hoe ervaart u de bestuurlijke samenwerking tot dusver? <i>Doorvragen: wat is de rol van de verschillende partijen?</i>
	Vraag 10	Wat loopt er goed, in het licht van de doelstellingen? <i>Doorvragen aan de hand van theorie: voordelen uit de literatuur.</i>
	Vraag 11	Wat zijn de nadelen van de bestuurlijke samenwerking?
	Vraag 12	In hoeverre zijn de doelstellingen van de bestuurlijke samenwerking gerealiseerd, en welke ontwikkelpunten zijn er nog?
Slot	Vragen of respondent nog iets wil toevoegen, en of er nog iets niet aan bod is gekomen dat van belang kan zijn voor het onderzoek.	
	Zijn er aanbevelingen voor de bestuurlijke samenwerking in het algemeen?	
	Vragen of respondent de resultaten opgestuurd wil krijgen	
	Bedanken	

Bijlage 2: Topiclijst interviews medezeggenschapsorgaan

Onderdeel	Toelichting	
Inleiding	Respondent bedanken voor zijn of haar tijd	
	Doel en tijdsduur interview	Het doel van dit interview is het achterhalen van de motieven, doelstellingen, risico's en voor- en nadelen van de bestuurlijke samenwerkingsvorm van jullie organisatie.
		Dit interview zal ongeveer 45 minuten duren.
	Verwerken van de antwoorden	De data uit het interview wordt geanonimiseerd. Herhalen informed consent formulier.
Om de resultaten zo goed mogelijk te verwerken, zou ik het interview graag willen opnemen. Check of dat mag.		
Middenstuk	Vraag 1	Kunt u iets vertellen over uw organisatie en uw rol daarin?
	Vraag 2	Kunt u iets vertellen over de bestuurlijke samenwerking van uw organisatie?
	Vraag 3	Hoe is deze bestuurlijke samenwerking tot stand gekomen?
	Vraag 4	Welke overwegingen lagen ten grondslag aan de keuze voor deze bestuurlijke samenwerkingsvorm?
	Vraag 5	Wat was de rol van het schoolbestuur bij de totstandkoming van deze vorm?
	Vraag 6	Hoe verliep de samenwerking met het schoolbestuur gedurende de totstandkoming van deze bestuurlijke samenwerkingsvorm?
	Vraag 7	Waarom is er specifiek voor deze vorm gekozen, en niet voor een andere bestuurlijke samenwerkingsvorm? <i>Doelvragen: alternatieve opties voorleggen.</i>
	Vraag 8	Wat waren de voornaamste doelstellingen bij de keuze voor bestuurlijke samenwerkingsvorm
	Vraag 9	Hoe ervaart u de bestuurlijke samenwerking tot dusver? <i>Doelvragen: wat is de rol van de verschillende partijen?</i>
	Vraag 10	Wat loopt er goed, in het licht van de doelstellingen? <i>Doelvragen aan de hand van theorie: voordelen uit de literatuur.</i>
	Vraag 11	Wat zijn de nadelen van de bestuurlijke samenwerking?
	Vraag 12	In hoeverre zijn de doelstellingen van de bestuurlijke samenwerking gerealiseerd, en welke ontwikkelpunten zijn er nog?
Slot	Vragen of respondent nog iets wil toevoegen, en of er nog iets niet aan bod is gekomen dat van belang kan zijn voor het onderzoek.	
	Zijn er aanbevelingen voor de bestuurlijke samenwerking in het algemeen?	
	Vragen of respondent de resultaten opgestuurd wil krijgen	
	Bedanken	